



# ДОКЛАД

о развитии человеческого потенциала  
в Пермском крае



Департамент развития человеческого потенциала  
Аппарата Правительства Пермского края выражает благодарность  
Пермскому краевому музею и Чердынскому краеведческому музею  
имени А. С. Пушкина за предоставленные материалы.

В оформлении Доклада использованы предметы пермского звериного стиля из фондов Пермского краевого музея и Чердынского краеведческого музея им. А. С. Пушкина.

Пермский звериный стиль — это культовое литье VII в. до н. э. — XII в. н. э., в котором отражены древние представления об устройстве мира и месте человека в нем. Подземный, или «нижний», мир — это фантастические ящеры, «верхний» мир — небесный свод — олицетворяют лосихи. «Средний» — земной мир — населен героями, которые сочетают в себе черты человека, животного и птицы. Собирабельные образы людей в центре подчеркивают единство с окружающим миром. Ребенок часто изображается «подвешенным» в пространстве либо опирающимся на родителей, которые поддерживают его.

Почти все предметы пермского звериного стиля обнаружены в Верхнем Прикамье: в Чердынском районе, Коми-Пермяцком округе и прилегающих территориях.



# ДОКЛАД

о развитии человеческого потенциала  
в Пермском крае



## ОТ АВТОРОВ

Коллектив авторов выражает признательность Правительству Пермского края за поддержку и помощь в разработке Доклада о развитии человеческого потенциала в Пермском крае.

Подготовка Доклада стала возможной благодаря содействию и поддержке руководства и сотрудников ПРООН в Российской Федерации и Регионального бюро ПРООН по Европе и странам СНГ в Братиславе.

Авторы также выражают признательность участникам публичных слушаний по проекту Доклада за конструктивные замечания и предложения.

## РУКОВОДИТЕЛЬ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА:



**Бобылев Сергей Николаевич**, д. э. н., профессор экономического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

## СОРУКОВОДИТЕЛЬ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА:



**Сухих Валерий Александрович**, д. э. н., исполняющий обязанности Председателя Правительства Пермского края, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного университета имени А. М. Горького

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:



**Алексеев Вадим Борисович**, заместитель директора ФГУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения»

**Борисов Андрей Александрович**, к. и. н., доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета имени А. М. Горького



**Букина Татьяна Витальевна**, к. г. н., доцент кафедры экономической теории, начальник отдела внутреннего аудита качества Пермского филиала Государственного университета «Высшая школа экономики»

**Зайцева Нина Владимировна**, д. м. н., заслуженный деятель науки, член-корреспондент РАН, профессор, директор ФГУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения»



**Зубаревич Наталия Васильевна**, д. г. н., профессор географического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова; руководитель региональных программ Независимого института социальной политики

**Зуева Елена Львовна**, к. э. н., доцент, заведующая кафедрой экономической теории Пермского филиала Государственного университета «Высшая школа экономики»





**Исакин Максим Александрович**, к. э. н., директор ООО «Институт прикладной экономики и бизнес-инжиниринга», начальник Центра прикладной экономики Пермского филиала Государственного университета «Высшая школа экономики»

**Кассина Раиса Алексеевна**, к. п. н., заслуженный учитель РФ, заместитель министра образования Пермского края



**Красильников Дмитрий Георгиевич**, д. п. н., профессор кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета имени А. М. Горького

**Лазепный Вадим Григорьевич**, начальник государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края



**Май Ирина Владиславовна**, заместитель директора по научно-исследовательской работе ФГУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения»

**Маковецкая Светлана Геннадьевна**, директор Центра гражданского анализа и независимых исследований



**Марасанова Ирина Владимировна**, консультант Совета муниципальных образований Пермского края

**Минеева Светлана Алексеевна**, к. ф. н., эксперт по проблемам детства и защите прав детей, развития образования, приоритетным национальным проектам, развития гражданского общества, заместитель председателя Российской риторической ассоциации; старший эксперт-исследователь Центра гражданского анализа и независимых исследований



**Северова Наталья Геннадьевна**, к. э. н., начальник отдела организации деятельности службы занятости по регистрации получателей государственных услуг и мониторинга рынка Агентства по занятости населения Пермского края

**Троицкая Елизавета Александровна**, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного университета имени А. М. Горького



## ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ НА ПОРОГЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ (ЦРТ), АДАПТИРОВАННЫЕ ДЛЯ РОССИИ

### Цель 1. Сокращение бедности и ликвидация голода

1. Сократить к 2015 году уровень общей бедности в два раза и ликвидировать экстремальную бедность среди немаргинальных групп населения.

2. Обеспечить бедному населению доступ к продуктам питания.

### Цель 2. Обеспечение доступности образования

3. Вовлечь в образование и социализацию социально незащищенные группы населения.

4. Обеспечить доступ к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности.

5. Выровнять финансирование и доступность образования между регионами и в пределах регионов.

6. Обновить содержание образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний.

7. Переориентировать систему профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда.

### Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшения положения женщин

8. Ликвидировать неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее чем к 2015 году — на всех уровнях образования.

9. Обеспечить выравнивание возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам.

10. Ликвидировать дискриминационную практику в области труда и занятости.

11. Создать систему реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин.

12. Снизить воздействие неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин.

### Цели 4 и 5. Снижение материнской смертности и смертности детей до 5 лет

13. Повысить продолжительность жизни и снизить смертность от основных причин.

14. Повысить ориентацию общества на здоровый образ жизни.

15. Снизить смертность детей до пяти лет хотя бы на 50% в период с 1990 по 2015 год, с 21,5 до 11 на 1000 человек.

16. Снизить материнскую смертность хотя бы на 50% в период с 1990 по 2015 год.

### Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и другими заболеваниями

17. Остановить распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости.

18. Остановить распространение туберкулеза и других социально обусловленных инфекционных заболеваний и значительно сократить заболеваемость ими.

### Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости

19. Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и предотвращать потери природных ресурсов.

20. Обеспечить население чистой питьевой водой.

21. Обеспечить улучшение качества жилищных условий населения.

### Цель 8. Участие в глобальном сотрудничестве, отвечающее российским национальным интересам

22. Содействовать созданию благоприятных международных условий для устранения внутренних препятствий для развития человеческого потенциала и достижения в стране ЦРТ.

23. Оказывать приоритетное содействие решению глобальных проблем, национальные проявления которых являются наиболее чувствительными и болезненными для России.

24. Постепенно наращивать вклад России в международные программы помощи развитию в качестве государства-донора.

## УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Вы держите в руках Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае, подготовленный региональными экспертами в тесном сотрудничестве с Правительством Пермского края при поддержке Представительства Программы развития ООН (ПРООН) в Российской Федерации и Регионального бюро ПРООН по странам Европы и СНГ в Братиславе. Это второй Доклад, в котором вопросы развития человеческого потенциала рассматриваются для отдельного субъекта Федерации, в то время как по инициативе ПРООН было выпущено 13 национальных Докладов в Российской Федерации.

Пермский край является территорией конкурентного развития, поэтому новаторские инициативы в области управления регионом вызывают неизменный интерес как на федеральном уровне, так и в других регионах. Одна из таких инициатив — создание в системе управления краем впервые в России Департамента развития человеческого потенциала. Таким образом при реализации политики социально-экономического развития Правительство края использует основные принципы концепции человеческого развития ПРООН. Сотрудничество между Правительством края и ПРООН развивается с 2007 года, и его результатом стал предлагаемый Доклад. Без сомнения, этот документ вызовет большой интерес, прежде всего, в самом Пермском крае и в регионах Приволжского федерального округа и Урала.

Период подготовки Доклада совпал с финансово-экономическим кризисом, который в конце 2008 года прервал достаточно длительный период экономического роста в России. Это придало особую актуальность проделанной работе, поскольку появилась возможность оценить качество экономического роста и устойчивость развития человеческого потенциала в Пермском крае. Динамику развития человеческого потенциала в регионе можно проследить по изменению индекса развития человеческого потенциала, который ежегодно публикуется в национальных Докладах. Однако получить действительно ясное представление о процессах, влияющих на человеческое развитие, можно только путем глубокого и всестороннего анализа ситуации на уровне региона.

Поскольку Доклад был подготовлен в рамках международного проекта ПРООН по продвижению Целей развития тысячелетия (ЦРТ), его структура в значительной степени была продиктована идеологией концепции ЦРТ, адаптированных для России. Авторы проанализировали состояние региона по таким направлениям как занятость и доступ к доходам, развитие системы образования, здоровье населения и система здравоохранения, а также экологическое состояние края. В Докладе рассмотрены и другие важные темы, например, система государственного управления в регионе, включая взаимодействие с муниципалитетами и сотрудничество с институтами гражданского общества, и вопросы инновационного развития, которые, несомненно, являются для региона приоритетом.

Цель настоящего Доклада — это, прежде всего, оценка человеческого потенциала в Пермском крае, анализ факторов и возможностей, способных положительно влиять на создание в регионе предпосылок для долгосрочного устойчивого развития. Выводы, предлагаемые авторами Доклада, будут полезны для федеральных органов власти, ответственных за выработку и реализацию региональной политики. Кроме того, Доклад может служить инструментом для проведения сравнительного анализа социально-экономического развития в субъектах Федерации, а также стимулом для других регионов подготовить аналогичные доклады. Хочется надеяться, что представленный в настоящем Докладе независимый анализ ключевых проблем человеческого развития окажется полезным для Пермского края, а выводы и рекомендации, содержащиеся в Докладе, будут стимулировать дискуссию в научных и политических кругах относительно путей и инструментов для дальнейшего устойчивого развития региона.

**Фроде Мауринг,**

*Постоянный Представитель  
Программы развития ООН в Российской Федерации*



Повышение качества жизни людей в Пермском крае — основная цель развития нашего региона. Сегодня мы ставим перед собой самые сложные и амбициозные задачи: работать для того, чтобы Пермский край стал территорией успеха, успешных проектов и успешных людей. Для этого необходимо повышать рождаемость, снижать смертность в трудоспособном возрасте и обеспечивать приток населения в наш регион.

Сегодня уже можно говорить о результатах. Рождаемость достигла самого высокого за последние 17 лет уровня, снизилась смертность в трудоспособном возрасте, выросла ожидаемая продолжительность жизни, снизился уровень миграции.

Нам надо сделать все для того, чтобы люди выбирали Пермский край регионом, где им комфортно, интересно жить и работать. Необходимо стимулировать молодежь к тому, чтобы она оставалась учиться в родном крае, чтобы именно здесь молодое поколение могло найти применение своим знаниям. Для этого мы с этого года вводим ежемесячные стипендии для выпускников школ, сдавших ЕГЭ на высокий балл и поступивших в один из пермских вузов. Убежден, это позволит создать в Пермском крае концентрацию талантов.

Нам необходимо создать мотивы, побуждающие людей к здоровому образу жизни, к занятиям физкультурой, отказу от вредных привычек. Здесь мы пока еще в начале пути.

Уверен, что этот Доклад станет поводом для общественной дискуссии по проблемам развития человеческого потенциала и послужит обмену опытом между регионами.

**Олег Чиркунов,**  
губернатор Пермского края

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	9
Общий обзор.....	9
Глава 1. Пермский край: вызовы развития.....	13
1.1. Регионы-лидеры развития человеческого потенциала в России .....	13
1.2. Экономическое развитие Пермского края: достижения и проблемы.....	14
1.3. Рынок труда и доходы населения Пермского края на фоне развитых регионов Поволжья и Урала.....	18
1.4. Население: проблемы количества и качества .....	22
Глава 2. Доходы и занятость.....	25
2.1. Сокращение бедности.....	25
2.2. Качество рабочей силы .....	34
Глава 3. Образование.....	42
3.1. Проблемы и цели развития системы образования Пермского края.....	42
3.2. Механизмы развития системы образования Пермского края и решения ее проблем .....	46
3.3. Система образования Пермского края.....	50
Глава 4. Здоровье / здравоохранение .....	58
4.1. Медико-демографическая ситуация .....	58
4.2. Смертность детей до 5 лет .....	62
4.3. Материнская смертность.....	68
4.4. Реформирование системы здравоохранения .....	70
Глава 5. Обеспечение экологически устойчивого развития.....	78
5.1. Принципы устойчивого развития в региональной стратегии развития.....	79
5.2. Энергетические показатели устойчивости развития региона и связанные с качеством воздуха проблемы здоровья населения .....	82
5.3. Воздействие на население, проживающее в особо загрязненных городах.....	84
5.4. Природные воды. Источники снабжения населения питьевой водой.....	87
5.5. Качество жилищных условий как составляющая среды обитания населения края .....	88
5.6. Здоровье населения как индикатор экологического состояния региона.....	92
5.7. Формирование общественного экологического сознания .....	94
5.8. Меры по снижению риска влияния экологических факторов на развитие человеческого потенциала и состояние здоровья населения.....	96
Глава 6. Региональное государственное управление, местное самоуправление и институты гражданского общества.....	98
6.1. Региональная власть в контексте развития человеческого потенциала .....	98
6.2. Муниципалитеты Пермского края и человеческое развитие.....	106
6.3. Гражданское общество в Пермском крае .....	109
Глава 7. Инновационный потенциал региона .....	119
7.1. Реализация инновационной деятельности в Пермском крае.....	119
7.2. Перспективы инновационного развития в Пермском крае .....	122

На CD-диске размещены следующие материалы:

1. Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае (формат pdf).
2. Электронная энциклопедия о Кудымкарском районе Коми-Пермяцкого округа «На земле предков».
3. Презентация «Очёр — культурная столица Пермского края–2009».

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Вниманию читателей предлагается Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае. Это второй в России подобный региональный Доклад и первый в Пермском крае. Он подготовлен Департаментом развития человеческого потенциала Аппарата Правительства Пермского края при поддержке Российского представительства Программы развития ООН (ПРООН).

Доклады о развитии человеческого потенциала издаются в России с 1995 года на основе методики, разработанной ПРООН. Цель таких докладов — определить качество жизни в том или ином районе или аспекте.

С 2007 года Пермский край сотрудничает с Представительством Программы развития ООН в Российской Федерации, в рамках которой и подготовлен этот региональный Доклад.

Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае представляет собой не отчет о развитии социально-экономической ситуации за соответствующий период времени, а научно-аналитическое исследование по наиболее актуальным проблемам человеческого развития в регионе. В

частности, подробно проанализированы вопросы экономического развития, образования, здравоохранения, экологии, регионального государственного управления, занятости населения, инновационного потенциала края. В Докладе отражен социальный и экономический портрет региона в аспекте достижения Целей развития на пороге тысячелетия (ЦРТ), адаптированных для Российской Федерации.

Авторы пользовались преимущественно данными официальной статистики — Федеральной службы государственной статистики, Пермьстата, исполнительных органов государственной власти Пермского края. При наличии нескольких источников использовались официально опубликованные материалы. В тех случаях, когда приводятся сведения из других источников, даны ссылки. В ряде случаев авторы обращались к материалам социологических опросов.

Подготовка Доклада происходила в активном диалоге с органами государственной и муниципальной власти, гражданским обществом и научным экспертным сообществом.

## ОБЩИЙ ОБЗОР

Пермский край обладает целым рядом преимуществ, которые позволяют ему входить в число регионов-лидеров развития человеческого потенциала в России, однако в российском рейтинге ИРЧП за 2007 год регион занимает лишь 30-е место. Анализ достижений и проблем экономического развития в первой главе доклада **«Пермский край: вызовы развития»** показывает, что такая позиция в рейтинге не соответствует потенциалу региона. Одним из барьеров развития стало устаревание существующих в регионе производственных мощностей. Масштабные инвестиции в модернизацию экономики и рост производительности труда могут стать решением проблемы замедления экономического роста.

Территория Пермского края по

сравнению с другими регионами Приволжского федерального округа (ПФО) больше по площади и менее заселена, что обусловило проблемы качества и количества расселения населения, а также значительные контрасты в социально-экономическом развитии муниципалитетов.

Проблемам сокращения бедности населения, анализу качества рабочей силы и миграционных потоков посвящена вторая глава доклада **«Доходы и занятость»**. Среднедушевые величины доходов населения края довольно высоки по сравнению с другими регионами России, однако это не приводит к пропорциональному росту качества жизни из-за высокой дифференциации. Пермский край является одним из крупней-

Прорезная бляха.  
VIII–IX вв. н. э.,  
бронза, литье.  
Пермская обл.,  
Чердынский р-н

Родители с ребенком стоят  
на ящере под небосводами  
из лосиных голов.



ших промышленных регионов страны, экономика которого связана в первую очередь с добывающими и перерабатывающими отраслями. Предприятия этих отраслей обеспечивают значительно более высокий уровень заработной платы по сравнению со средним значением показателя в регионе, что усиливает эффект расслоения населения по доходам. Значительное расслоение по доходам усугубляется повышенной стоимостью жизни и отражается в высоком уровне бедности. Кроме того, существуют значительные различия в уровне жизни между региональным центром и рядом депрессивных территорий.

Пермский край стоит перед острой проблемой ухудшения режима воспроизводства трудового потенциала, вызванного демографическими причинами. По прогнозу Росстата, численность населения края в трудоспособном возрасте, составляющая ядро его трудового потенциала, к 2031 году значительно сократится. Через 10–15 лет трудовые ресурсы станут в Пермском крае, как и в большинстве регионов России, дефицитным (и, соответственно, дорогим) ресурсом. Несмотря на временное сокращение спроса на рабочую силу в условиях экономического кризиса, решение перспективных задач обеспечения дальнейшего роста и модернизации региональной экономики потребует принятия мер по повышению качества рабочей силы и стимулированию занятости отдельных категорий экономически неактивного населения.

Образовательная сфера во многом определяет перспективы развития человеческого потенциала на территории края. В третьей главе **«Образование»** представлена роль этой отрасли в социально-экономическом развитии региона, основные показатели отрасли, обозначены проблемы ее дальнейшего развития, а также проанализированы важнейшие механизмы их решения. Образование в Пермском крае рассматривается как социальный институт, связанный со всеми ключевыми сферами жизнедеятельности. Система образования — точка опоры для обеспечения роста производительности труда, ста-

новления ценностей гражданского общества, запуска инновационных процессов.

Система образования региона должна стать реальным социальным лифтом, который позволит создать равные стартовые условия для всех детей, проживающих на территории края. Для решения этой задачи необходим системный подход, последовательно включающий все звенья образовательного процесса: дошкольное образование — общее образование — профессиональное образование — дополнительное образование. Необходимо учитывать и 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.

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

Уровень долголетия — одна из основных составляющих развития человеческого потенциала. В четвертой главе **«Здоровье/здравоохранение»** анализируется медико-демографическая ситуация в крае и реформирование системы здравоохранения. Одна из острых проблем региона — низкая продолжительность жизни — обусловлена высокой смертностью, особенно сверхсмертностью мужчин в трудоспособном возрасте. Значительным остается уровень младенческих и материнских потерь. Предотвращение существенной части материнских и младенческих потерь лежит в сфере компетенции и рамках возможностей современного здравоохранения и становится в условиях демографического кризиса как никогда актуальным.

Как результат высокого уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах, где проживает основная часть населения края, неудовлетворительного состояния природных и питьевых вод, недостаточной обеспеченности жителей благоустроенным жильем, значения показателей состояния здоровья населения Пермского края, которые Все-



мирная организация здравоохранения рассматривает как индикаторные в отношении среды обитания, продолжают оставаться тревожными.

Достаточно высокий уровень смертности по сравнению со среднероссийским наблюдается по причинам, связанным с состоянием здоровья. Главной задачей в области снижения смертности является профилактика и своевременное выявление факторов риска. Без проведения качественных реформ в системе здравоохранения ситуацию со здоровьем населения кардинально не изменить. В настоящее время в Пермском крае проходит реформа системы здравоохранения.

Падение численности трудоспособного населения столь велико, что требует пристального внимания и особого решения. Одним из способов решения является управление миграцией. Глобальные трансформации в современном мире будут способствовать тому, что миграционные потоки станут главным фактором изменения численности и качества населения. Отрицательное сальдо миграции в Пермском крае уже давно приобрело статус публично обсуждаемой проблемы. Пермский край — единственная территория среди других регионов-конкурентов, где миграционный отток в несколько предыдущих лет преобладает над притоком. Люди уезжают в основном в Москву, Санкт-Петербург и прилегающие к этим городам области. Особое внимание обращает на себя миграционный обмен между Пермским краем и Свердловской областью. В последние годы поток в Свердловскую область из Пермского края примерно вдвое интенсивнее, чем в обратном направлении. Чтобы изменить направления миграционных потоков, необходимо создать условия для того, чтобы люди хотели остаться жить в регионе. Существует целый комплекс причин, по которым человек принимает решение о выборе того или иного места жительства. К ним относятся возможности иметь престижную работу, интересно проводить свободное время, гордиться местом, в котором живешь, ощущать себя в безопасности, иметь комфортные климатические и эколо-

гические условия и многое другое. К наиболее важным причинам относится безопасность. По криминогенному риску Пермский край занимает 74-е место среди всех регионов России. Можно сказать, что регион по количеству преступлений в сопоставлении с численностью населения является одним из лидеров среди других субъектов Федерации.

Другой причиной миграции в настоящее время становятся высокие требования к среде обитания, которые учитывают уровень развития образования и здравоохранения в регионе, обеспеченность жильем, развитие культуры и многое другое.

В пятой главе **«Обеспечение экологически устойчивого развития»** раскрываются основные проблемы, связанные с оценкой соответствия реальной и перспективной ситуации, складывающейся в Пермском крае, целевым показателям Целей развития тысячелетия ООН для России. Экологическая безопасность — это третья компонента устойчивого развития региона. В структуре антропогенного воздействия на окружающую среду наибольшую роль играют демографическая (плотность населения), промышленная, сельскохозяйственная и транспортная нагрузки. Все они характерны для Пермского края и примерно равноценны по своему влиянию на экологическое состояние территории.

По ряду показателей регион уже соответствует экологическим требованиям (обеспеченность лесными территориями) или имеет реальные шансы достичь целей в ближайшем будущем (развитие площадей особо охраняемых природных территорий). Решение ряда других задач (снижение энергоёмкости производственной деятельности и коммунальной сферы, обеспечение населения качественной питьевой водой, ликвидация ветхого жилья) требует объединения усилий власти, бизнеса и гражданского общества. Особо сильное воздействие на окружающую среду оказывает нерешенная проблема утилизации мусора.

Экологические проблемы Прикамья глубоки, отчасти — запущены. В главе



детально рассмотрены задачи и индикаторы перехода к экологически устойчивому развитию для Пермского края.

Развитие человеческого потенциала региона в контексте достижения Целей развития тысячелетия ООН предполагает совместные усилия государственных структур, муниципалитетов, институтов гражданского общества и бизнеса в решении наиболее острых социально-экономических проблем. При этом именно государство, обладая наибольшими ресурсами, имеет максимальные возможности влиять на развитие человеческого потенциала и несет соответствующую меру ответственности за его состояние. Рассмотрению этих аспектов посвящена шестая глава «**Региональное государственное управление, местное**

**самоуправление и институты гражданского общества**».

На формирование и развитие человеческого потенциала значительное воздействие оказывает инновационная деятельность, которая базируется на интенсивных структурных сдвигах в пользу высокотехнологичного и инновационного секторов и тем самым способствует созданию качественных рабочих мест с более высокой оплатой труда и формирует спрос на качественное образование. Анализу инновационного потенциала региона, который является актуальным при рассмотрении развития человеческого потенциала, посвящена седьмая глава доклада «**Инновационный потенциал региона**».



# Глава 1

## ПЕРМСКИЙ КРАЙ: ВЫЗОВЫ РАЗВИТИЯ

### 1.1. РЕГИОНЫ-ЛИДЕРЫ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В РОССИИ

Российская Федерация вошла в число стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала в 2005 году, ее индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) превысил значение 0,8, отделяющее развитые страны от среднеразвитых. Успехи достигнуты за счет ускоренного роста экономики при благоприятной конъюнктуре мировых цен на российскую продукцию (топливные ресурсы и металлы), а также благодаря достаточно высокому уровню образования населения, унаследованному от советского времени. В триаде индикаторов ИРЧП — образование, долголетие, доход — самым неблагоприятным остается низкая продолжительность жизни россиян, и эта проблема далека от разрешения. Кроме того, Россия остается страной с очень высоким неравенством по уровню доходов. По этой причине статистические среднедушевые доходы значительно превышают доходы реальной «середины» населения (если его разделить на две половины по численности).

Не менее острая проблема — крайнее неравномерное развитие экономики и человеческого потенциала внутри страны. Региональные различия в России сопоставимы с таковыми между слабо развитыми и развитыми странами: ИРЧП Республики Тыва близок индексу Никарагуа, Гватемалы и Узбекистана, а у Москвы этот показатель выше, чем у Чехии, Венгрии, Португалии и близок Словении. Только столица России отличается очень высоким и при этом сбалансированным уровнем развития человеческого потенциала, второй по рейтингу субъект РФ — Тюменская область — опережает остальные регионы группы лидеров благодаря сверхвысоким доходам от добычи нефти и газа.

Региональный вектор становится одним из важнейших для развития человеческого потенциала в России. Какие регионы могут стать драйверами рас-

пространения модернизации от столицы вглубь страны? Группа экономически развитых территорий сформировалась еще в 1990-е годы и в иерархии лидеров социально-экономического развития следует за федеральными городами и ядром российского ТЭК — Тюменской областью. Регионы этой группы обладают значительным индустриальным потенциалом, крупными городами-центрами с быстро растущим сектором рыночных услуг, развитой высшей школой, более современными социальными услугами. Их население более образованно, мобильно и адаптировано к конкуренции на рынке труда. Более развитая экономика этих территорий обеспечивает более высокие бюджетные доходы, необходимые для реализации социальной политики и инвестиций в инфраструктуру. Проще говоря, у таких регионов больше экономических ресурсов и социальных преимуществ для развития человеческого потенциала. Остальные субъекты Российской Федерации сильнее зависят от финансовой помощи федеральных властей, и хотя бы поэтому им труднее проявлять инициативу в сфере человеческого развития.

Пермский край обладает всеми вышеперечисленными преимуществами и входит в число регионов опережающего развития. Однако 30-е место в рейтинге ИРЧП за 2007 год явно не соответствует потенциалу края, особенно на фоне развитых территорий-конкурентов, расположенных в Поволжье и на Урале (табл. 1.1). Возникают очевидные вопросы — почему это происходит и что нужно делать, чтобы Пермский край занял достойное место среди ведущих регионов страны не только по масштабам экономики, но и по качеству и продолжительности жизни, доступности современных социальных услуг, модернизации образа жизни населения и, в целом, — по уровню развития человеческого потенциала.

Бляшка с изображением медведя. IV–V вв. н. э., бронза, литье по восковой модели. Пермская губ., р. Кын

Выпуклая прямоугольная бляшка, изображение одностороннее. В центре — голова медведя между передними лапами (медведь в «жертвенной позе»), уши выделены рельефом, хорошо проработаны когти. На тыльной стороне по углам горизонтальные ушки (отлиты вместе с пластиной).



## Индекс развития человеческого потенциала за 2007 год

	ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрастах 7-24 лет, %	Индекс образования	ИРЧП	Место в РФ
<b>Российская Федерация</b>	14 737	<b>0,833</b>	67,51	<b>0,709</b>	99,4	73,5	<b>0,908</b>	<b>0,817</b>	
г. Москва	33 603	<b>0,971</b>	72,5	<b>0,792</b>	99,8	100,0	<b>0,999</b>	<b>0,920</b>	<b>1</b>
Тюменская область	49 969	<b>1,000</b>	68,57	<b>0,726</b>	99,2	71,7	<b>0,900</b>	<b>0,876</b>	<b>2</b>
г. Санкт-Петербург	16 817	<b>0,855</b>	69,86	<b>0,748</b>	99,8	98,8	<b>0,995</b>	<b>0,866</b>	<b>3</b>
Республика Татарстан	18 080	<b>0,867</b>	69,44	<b>0,741</b>	99,0	75,6	<b>0,912</b>	<b>0,840</b>	<b>4</b>
Свердловская область	14 190	<b>0,827</b>	67,5	<b>0,708</b>	99,2	72,0	<b>0,901</b>	<b>0,812</b>	<b>9</b>
Челябинская область	13 664	<b>0,821</b>	67,14	<b>0,702</b>	99,1	75,2	<b>0,911</b>	<b>0,811</b>	<b>10</b>
Самарская область	13 097	<b>0,814</b>	67,19	<b>0,703</b>	99,2	76,2	<b>0,915</b>	<b>0,811</b>	<b>12</b>
Республика Башкортостан	12 791	<b>0,810</b>	67,81	<b>0,714</b>	98,8	72,2	<b>0,899</b>	<b>0,807</b>	<b>16</b>
Пермский край	12 804	<b>0,810</b>	65,23	<b>0,671</b>	98,9	70,2	<b>0,893</b>	<b>0,791</b>	<b>30</b>

## 1.2. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Уровень развития и устойчивость экономики служат фундаментом для роста человеческого потенциала. Пермский край входит в число экономически развитых регионов, его душевой ВРП длительное время был выше среднего по стране. Однако в период экономического роста 2000-х годов постепенно усиливались объективные барьеры развития. Внутренним барьером стало исчерпание ресурсов дальнейшего роста на базе уже существующих в регионе производственных мощностей, поскольку новых предприятий почти не строилось. Внешним барьером становится поляризация экономического пространства России за счет опережающего роста Москвы и нескольких крупнейших нефтегазодобывающих территорий, а в последние годы — и приморских регионов, выгодно расположенных на путях мировой торговли. Не только Пермский край, но и большинство других развитых промышленных регионов начали отставать от среднероссийских темпов роста. Душевой ВРП края оказался ниже среднего по РФ с середины 2000-х годов (табл. 1.2). Пермский край, наряду

с Самарской областью, начал отставать по динамике экономического роста и от развитых соседей Урало-Поволжья. Проблема более медленного экономического роста может быть решена только путем привлечения масштабных инвестиций в экономику края и роста производительности труда в существующих отраслях и предприятиях.

Структура экономики края диверсифицирована и сочетает отрасли, типичные как для Поволжья, так и для Урала. К развитым отраслям, адаптированным к рыночным условиям, относятся электроэнергетика, нефтедобыча (хотя в ней преобладают старые месторождения с падающими объемами добычи) и нефтепереработка, крупнейший в стране кластер по производству минеральных удобрений, лесная и целлюлозно-бумажная промышленность, цветная металлургия. Более проблемными сферами остаются черная металлургия, в которой преобладают старые предприятия, а также машиностроение. В советское время оно было главной отраслью специализации края, но так и не преодолело сильного спада, произошед-



## Отношение душевого ВРП к среднему по регионам РФ, % (среднее = 100)

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Республика Татарстан	109	124	114	109	108	106	102	102	103
Самарская область	122	108	111	105	106	104	100	97	95
Свердловская область	93	87	89	86	85	84	85	94	94
Пермский край	115	109	118	104	100	98	94	89	89
Республика Башкортостан	90	89	82	75	79	78	74	79	75

шего в кризисные 1990-е годы. По этой причине промышленное производство в 2008 году составило только 83–84% от уровня 1990 года, как и в среднем по стране. Разнообразная сервисная экономика пока развита слабее, чем в других регионах Урало-Поволжья с городами-миллионниками и близкими к ним по численности. Опережающее развитие сектора услуг — один из важнейших резервов экономического роста Пермского края.

Перспективы экономического развития зависят от инвестиций, а они росли медленнее, чем в других развитых частях Урало-Поволжья. В 2008 году регионы-конкуренты опередили Пермский край по объему душевых инвестиций (диаг. 1.1). Притоку инвестиций препятствуют объективные барьеры: уда-

ленность от крупнейших рынков сбыта, удорожающий фактор более северного положения, менее развитая транспортная инфраструктура и разреженное расселение, а также постепенное истощение давно разрабатываемых минеральных ресурсов. Все это снижает привлекательность края для инвесторов.

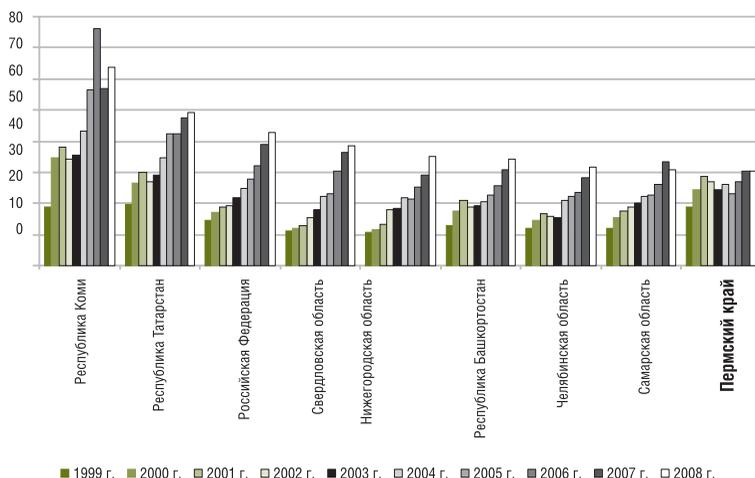
Политика региональных властей направлена на стимулирование инвестиций с помощью институциональных мер. Пермский край первый и единственный в России снизил на 4 проц. пункта региональную часть налога на прибыль. Пока это не привело к росту инвестиций, поскольку институциональные преимущества выглядят в глазах российских и иностранных инвесторов менее устойчивыми, чем, например, преимущества размещения вблизи рынков сбыта и мест



15

Диаграмма 1.1

**Душевые инвестиции в основной капитал, тыс. руб.**  
(в постоянных ценах 2006 г.)



концентрации потребителей — ведь их нельзя со временем отменить, в отличие от налоговых льгот.

Глобальный экономический кризис показал недостаточную устойчивость всей российской экономики, но регионы с развитыми экспортными отраслями получили более тяжелый удар, поскольку они интегрированы в мировую экономику. Для Пермского края, как и для всех развитых промышленных регионов, кризис стал тяжелым испытанием. Спад промышленного производства за январь–сентябрь 2009 года превысил средние показатели по стране (–16,4 и –13,5% соответственно), хотя они далеко не худшие в Урало-Поволжье: сильнее всего кризис ударил по регионам с моноспециализацией на металлургии и машиностроении. В Пермском крае сильный спад промышленности обусловлен высокой долей в ее структуре производства минеральных удобрений, а также наличием металлургии. Эти экспортные отрасли одними из первых начали сокращать производство под давлением снижающегося мирового спроса.

Динамика промышленного спада в Пермском крае показывает, что его «дно» было пройдено в мае 2009 года (–28% к соответствующему периоду 2008 г.), в сентябре спад сократился су-

щественно (–7%). На фоне других развитых регионов Урало-Поволжья край быстрее выходит из сильного кризиса, чему способствует стабильное положение второй отрасли специализации — нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности, а также улучшение конъюнктуры мировых цен на экспортируемую продукцию.

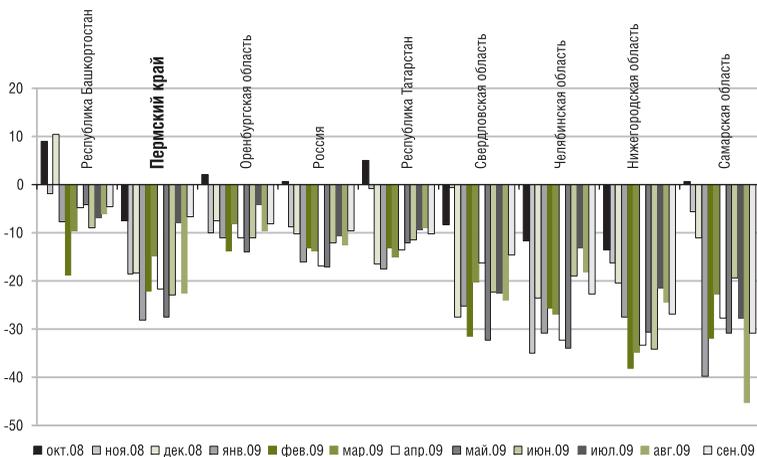
Динамика инвестиций остается негативной, за январь–сентябрь 2009 года они сократились на 20% по сравнению с аналогичным периодом 2008 года (в среднем по РФ — на 12%). Вынужденно сократились и бюджетные инвестиции из-за резкого снижения налоговых доходов в 2009 году. Более сильный инвестиционный спад может замедлить экономическое и социальное развитие края на стадии выхода из кризиса (диаг. 1.2).

Еще до кризиса региональные власти проводили взвешенную бюджетную политику. Пермский край и его муниципалитеты почти не имеют долгов, в отличие от большинства развитых регионов (например, в Татарстане долг достигает 32% бюджета региона, в Самарской области — 24%). Еще осенью 2008 года принят антикризисный бюджет края, расходы которого уменьшены примерно на 20%. Это помогло адаптироваться к значительному сокращению налоговых и неналоговых доходов — на



..... Диаграмма 1.2

**Динамика промышленного производства,  
к соответствующему месяцу предыдущего года, %**



27% — в августе 2009 года к соответствующему периоду 2008-го (в среднем по регионам РФ — на 18%). При этом налог на прибыль сократился более чем вдвое. Пермский край оказался в числе 20 регионов РФ с самым сильным снижением налоговых доходов. По прогнозу региональных властей, в 2009 году доходы консолидированного бюджета сократятся на 19% по сравнению с 2008-м.

Кризисное сжатие доходов и расходов бюджета создало жесткие ограничения для социальной политики, развития образования и здравоохранения. Задача повышения эффективности бюджетных расходов, которая была поставлена в Пермском крае еще до начала кризиса, в новых условиях становится одной из самых актуальных. Причем не только на ближайший год, но и в течение последующих лет, так как выход из кризиса вряд ли будет быстрым. Социальную ориентацию бюджета можно сохранить, урезав все остальные расходы, но это путь выживания, а не решения проблем. Для развития требуется модернизация управления и системы финансирования социальной сферы, чтобы сделать расходы более эффективными и повысить их качество, сохранив при этом доступность социальных услуг, особенно для маломобильных групп населения. Начав процесс модернизации управления раньше других регионов, Пермский край имеет лучшие возможности преодолеть сложный период с наименьшими потерями.

Еще более сложна проблема сильных контрастов социально-экономического развития муниципалитетов Пермского края. Его территория больше по площади и слабее заселена по сравнению с другими развитыми регионами Приволжского федерального округа. Северные удаленные муниципалитеты, депрессивные территории (закрытый в 1990-е годы Кизеловский угольный бассейн) и особенно недавно включенный в состав края Коми-Пермяцкий автономный округ, который был одним из наименее развитых субъектов РФ, имеют крайне ограниченную экономическую базу для устойчивого развития. Кроме того, в кризисный период резко обострились проблемы монопрофильных городов и

поселков со старыми и менее конкурентоспособными предприятиями (Нытва, Чусовой и др.). Отрасли промышленности моногородов Пермского края:

- машиностроение: г. Александровск, г. Очер, п. Юго-Камский;
- стройматериалы: г. Горнозаводск, п. Теплая Гора, п. Пашия;
- металлургия: г. Чусовой, г. Нытва, г. Лубаха;
- горнодобывающая: г. Соликамск, г. Красновишерск;
- пищевая: п. Майский, п. Комсомольский;
- энергетика: г. Добрянка;
- лесобобрабатывающая: п. Уральский.

Санация экономики моногородов, поддержка слаборазвитых, депрессивных и удаленных муниципалитетов невозможны без масштабных расходов из бюджетов всех уровней. Это делает еще более актуальной задачу эффективного использования финансовых ресурсов. Не менее важен выбор приоритетов: смягчать в первую очередь экономическое или социальное неравенство. В первом случае доминируют меры региональной политики, нацеленные на поддержку проблемных территорий, чтобы ускорить их экономический рост. Во втором случае акцент делается на поддержке населения через меры эффективной социальной политики, направленной на развитие человеческого потенциала, рост мобильности населения и социальной защиты уязвимых групп. Опыт стран ЕС показывает, что даже при масштабной выравнивающей региональной политике проблемные регионы уступают по темпам экономического роста регионам с конкурентными преимуществами, которые более привлекательны для инвесторов. Именно меры социальной политики позволяют более успешно смягчать проблему неравенства доходов населения и доступности социальных услуг. Власти Пермского края выделили приоритет развития человеческого потенциала для поддержки проблемных муниципалитетов, наряду с повышением мобильности населения, развитием локальных центров услуг и производств, обладающих конкурентными преимуществами.



### 1.3. РЫНОК ТРУДА И ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ НА ФОНЕ РАЗВИТЫХ РЕГИОНОВ ПОВОЛЖЬЯ И УРАЛА

Развитые индустриальные регионы, в число которых входит Пермский край, унаследовали от советского времени две особенности, влияющие на состояние рынка труда — высокую долю занятых в промышленности и относительно невысокий уровень образования занятых. Индустриальный характер занятости постепенно уменьшается вследствие сокращения рабочих мест на проблемных предприятиях и оптимизации занятости на более успешных, однако доля занятых в промышленности края выше средней по стране (26,5 и 21% соответственно в 2007 г.). Это не самый высокий показатель: в Челябинской, Свердловской и Самарской областях он достигает 28–31%.

В период экономического роста 2000-х годов в качестве важнейшей проблемы рынка труда области выделялся дефицит промышленных рабочих. Начавшийся кризис показал, что этот дефицит в немалой степени искусственный, он создан низкой производительностью труда, невысоким уровнем заработной платы в промышленности, за исключением нефтедобывающей (где дефицита не было и вряд ли будет), а также медленной технологической модернизацией предприятий. Кроме того, индустриальная структура занятости более подвержена риску безработицы, что и проявилось в периоды кризисов 1990-х и 2008–2009 годов. Это следствие концентрации занятых в промышленности в небольших городах с дефицитом альтернативных рабочих мест, поскольку сектор услуг развит слабо.

Среди занятых в экономике края преобладают (53%) лица со средним и начальным профессиональным образованием (в среднем по РФ — 44% в 2007 г.) при пониженной доле (21%) имеющих высшее образование (в среднем по Российской Федерации — 26%). Это обусловлено индустриальной структурой экономики края, но различия выражены сильнее, чем в половине регионов-конкурентов, и это становится тормозом для модернизации рынка труда. Опыт

других стран и регионов показывает, что более высокий уровень образования повышает социальную и территориальную мобильность, облегчает поиск нового места работы и, самое главное, делает работника более адаптивным к меняющимся условиям на рынке труда. Пермскому краю, как и другим промышленно развитым регионам России, предстоит непростой переход к новой структуре рабочих мест, в которой промышленная занятость будет занимать меньшую долю, но она будет более квалифицированной и мобильной. Одновременно продолжится рост занятости в секторе услуг, где наиболее востребованным является массовое высшее образование (бакалавриат), хотя возрастает также роль качественного образования. Этот путь прошли все промышленно развитые страны мира, и вряд ли индустриальные регионы России будут исключением.

Основа экономики и рынка труда края — крупные и средние предприятия, малое предпринимательство пока развито слабо. Доля занятых в малом бизнесе от общей численности работающих выросла за 2001–2007 год с 6 до 10%, однако она все еще ниже средней по стране (14%) и показателей регионов-конкурентов (Свердловская, Самарская области — 13–14%, Башкортостан и Нижегородская область — 18%). Помимо общих для всей страны институциональных барьеров, развитие малого предпринимательства в Пермском крае тормозится более низкой плотностью населения, что повышает издержки малого бизнеса, а также более медленным развитием сектора услуг в городах.

Рынок труда Пермского края, даже оставаясь недостаточно модернизированным, обеспечивал в период экономического роста баланс спроса и предложения, проблема безработицы перестала быть актуальной. Уровень зарегистрированной безработицы опустился существенно ниже среднего по стране (табл. 3), хотя этот индикатор недостаточно точно отражает состояние рынка труда.



.....•Таблица 13  
**Уровень зарегистрированной безработицы, %**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	апр. 2009* г.	авг. 2009* г.
Российская Федерация	1,4	1,6	2,1	2,3	2,6	2,5	2,3	2,1	3,2	2,9
Свердловская область	3,3	1,5	1,6	1,7	1,6	2,0	1,7	1,5	3,4	3,4
Пермский край	1,1	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	3,8	3,2
Республика Татарстан	1,4	1,0	1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,4	2,9	2,7
Самарская область	2,1	1,7	1,3	1,6	1,5	1,9	1,7	1,4	2,5	2,6
Республика Башкортостан	2,3	1,1	1,2	1,7	1,4	1,9	1,5	1,4	2,3	2,0
Нижегородская область	2,9	0,7	0,7	0,8	0,7	1,0	0,8	0,7	1,9	1,9

\* Рассчитано по данным Росстата по абсолютной численности безработных на конец месяца.

Уровень общей безработицы, измеряемой по методологии Международной организации труда (МОТ), сократился в 2007 году вдвое — до 6%. В период экономического роста динамика почти не отличалась от средней по стране и другим развитым регионам Урало-Поволжья, за исключением более урбанизированной Самарской области (диаг. 13).

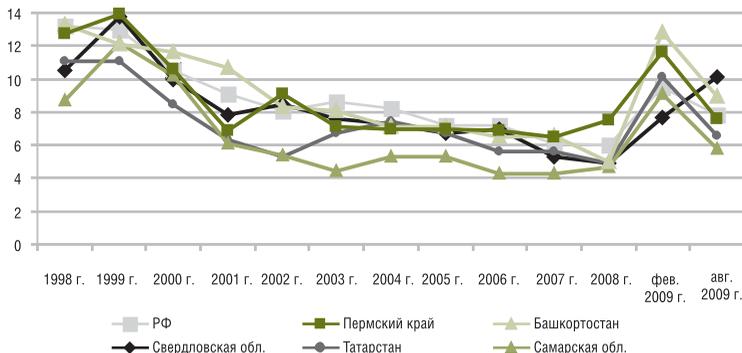
Однако под влиянием мирового кризиса региональные рынки труда утратили стабильность. Рост безработицы в Пермском крае вследствие специализации его промышленности начался раньше, чем в других регионах, и оказался более сильным. Пик пришелся на первый квартал 2009 года, к сентябрю состояние регионального рынка труда улучшилось, однако уровень зарегистрированной безработицы оставался самым высоким в Приволжском федеральном округе. В

то же время регистрация безработных обеспечивает им поддержку в виде пособий или переподготовки, что выгодно лучше скрытой безработицы. Уровень безработицы, измеряемой по методологии МОТ, снизился существенно — с 11,6 до 7,6% за февраль–август 2009 года (в среднем по РФ — с 9,5 до 7,8%). Кроме того, к сентябрю 2009-го по сравнению с первым кварталом более чем вдвое (с 7,0 до 3,4% от общей численности занятых) сократилась скрытая безработица, к которой относят неполную занятость и административные отпуска. Она все еще выше средней по стране (2,8%), но для 2/3 регионов ПФО проблема скрытой безработицы остается еще более острой, особенно для Самарской области (9%). В целом рынок труда Пермского края довольно быстро адаптировался к кризисным явлениям.



19

.....•Диаграмма 13  
**Уровень безработицы по методологии МОТ, %**



Однако повышенные показатели зарегистрированной и скрытой безработицы отражают долгосрочные проблемы, которые кризис сделал более явными: высокие риски развития моногородов, медленные темпы создания новых рабочих мест в секторе услуг, низкая мобильность населения.

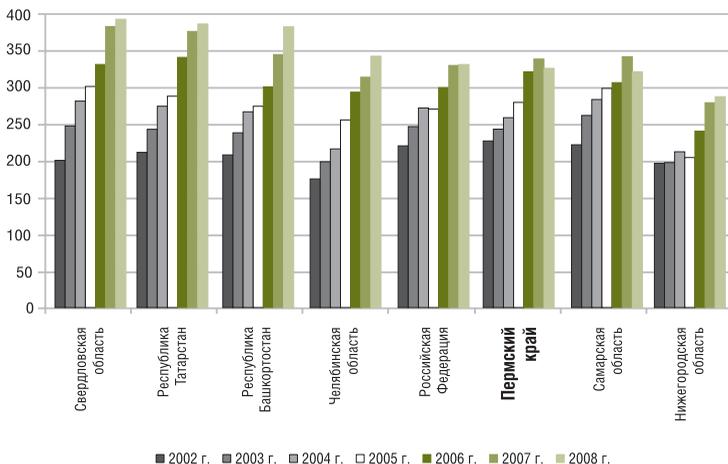
Важнейшее преимущество края — более высокий уровень доходов населения. По среднедушевым доходам край до 2009 года сохранял лидерство среди регионов Урало-Поволжья наряду с Самарской областью. Это подтверждается и развитием торговых услуг: по душевому обороту розничной торговли Пермский край опережает среднероссийский уровень и большинство регионов-конкурентов в Урало-Поволжье, за исключением Самарской и Свердловской областей. Однако по покупательной способности доходов (отношению доходов к прожиточному минимуму) край не выделяется на фоне других развитых регионов (*диаг. 14*). Доходы «съедаются» более высокой стоимостью жизни: прожиточный минимум в крае существенно выше среднего по РФ (107,7% в 2008 г.) и сопоставим только с Самарской областью (107,5%). Для сравнения: в Свердловской области прожиточный минимум близок к среднему по стране

(101,8%), а в других регионах Урало-Поволжья он заметно ниже. В результате более высокие номинальные доходы и заработная плата в Пермском крае пока не могут быть стимулами для миграционного притока. Кроме того, под воздействием экономического кризиса реальные доходы населения края начали сокращаться еще в 2008 году (на 0,3%), а в целом по стране устойчивое сокращение началось с февраля 2009-го.

Если преимущество в виде более высоких доходов населения будет утрачено, то это может привести к усилению миграционного оттока. Кризис усиливает эти риски: в январе–августе 2009 года реальные душевые денежные доходы населения Пермского края сократились на 6% к аналогичному периоду 2008-го (в среднем по стране — на 1%). Снижение доходов населения отражается на динамике оборота розничной торговли. Потребление сокращается сильнее в более развитых и крупногородских регионах с сильным промышленным спадом и высокой скрытой безработицей. В целом кризис сильнее ударил по развитым территориям, им придется быстрее находить ответы на этот вызов, модернизируя систему управления, бюджетную, инвестиционную и социальную политику. В менее развитых регионах влияние



..... *Диаграмма 14*  
**Отношение среднедушевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в регионе, %**



кризиса, в том числе на доходы населения, смягчила масштабная федеральная помощь в виде трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности и других перечислений. Однако иждивенчество не способствует развитию, в том числе и человеческого потенциала.

Еще одна проблема края — сильное неравенство населения по доходу — типична для всех более развитых регионов страны. Коэффициент фондов (отношение доходов 10% наиболее обеспеченного населения к доходам 10% наименее обеспеченного) достигает в крае 18,3 раза, что заметно выше среднего по РФ (16,8 в 2007 г.). Впереди только федеральные города, нефтегазодобывающие автономные округа Тюменской области и Самарская область. Сильное неравенство по доходу негативно влияет на масштабы бедности, поэтому ее уровень в Пермском крае в период экономического роста снижался медленнее по сравнению со всеми развитыми регионами Урало-Поволжья, за исключением той же Самарской области (диаг. 1.5). Экономический кризис усугубляет проблемы бедности, ее рост в крае начался еще в 2008 году (с 13,8 до 14,5% за год), и на фоне дальнейшего снижения доходов

населения в 2009-м доля живущих за чертой бедности будет выше.

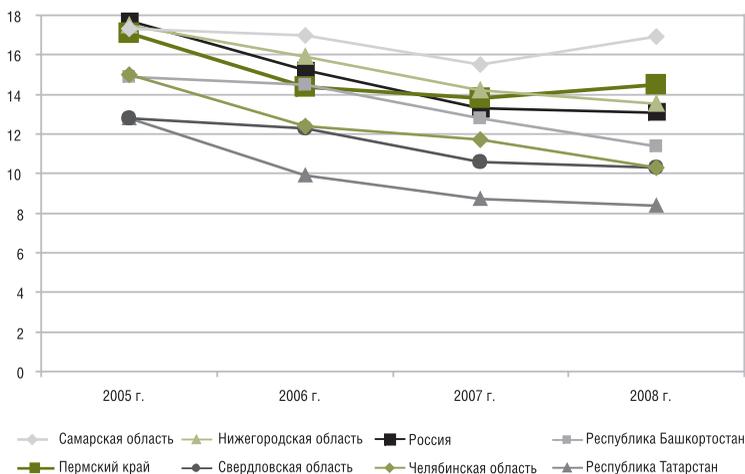
Исследования предыдущих российских кризисов<sup>1</sup> (трансформационного в первой половине 1990-х годов и финансового в 1998 году) показали, что сокращение заработной платы населения было значительно более сильным, чем темпы спада экономики. Именно масштабное снижение зарплаток, а не занятости стало «особым российским путем» адаптации рынков труда к кризисным сжатиям. Вместо сокращения неэффективной занятости и переобучения высвобождаемых работников, что позволяет повысить их конкурентоспособность на рынке труда, доминировала стратегия «пережидания» кризиса за счет резкой потери трудовых доходов. Это тупиковый путь, снижающий мотивацию людей и замедляющий развитие человеческого потенциала в регионах. Кризис 2008–2009 годов очередной раз показал, что модернизация региональных рынков труда, в том числе Пермского края, требует создания гибкой системы профессиональной переподготовки и стимулов для мобильности занятых.

Одним из важнейших условий повышения мобильности населения является



..... Диаграмма 1.5

**Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (уровень бедности), %**



<sup>1</sup> В. Гимпельсон и Р. Капелюшников (ГУ-ВШЭ), Т. Малева (НИСП) и др.

развитый рынок жилья. Обеспеченность жильем в Пермском крае ниже средней по стране (20,3 против 21,5 кв. м на чел.), душевые объемы жилищного строительства также значительно ниже средних. Пермский край отстает от развитых регионов-конкурентов, особенно от Республики Татарстан (табл. 1.4). Только с середины 2000-х годов ввод жилья в крае существенно вырос, но этот позитивный тренд затормозится начавшимся кризисом. После выхода из кризиса темпы жилищного строительства ста-

нут еще более значимым индикатором привлекательности региона для проживания. Хотя следует учитывать, что по вводу жилья более северные регионы, в том числе Пермский край, объективно проигрывают регионам с лучшим климатом и более развитой инфраструктурой, а все они вместе — крупнейшей агломерации страны. Москва с Московской областью остаются наиболее привлекательными для проживания, на столичную агломерацию приходится 60% чистой миграции в России.

Таблица 1.4

**Ввод общей площади жилья, кв. м на 1000 населения**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Республика Татарстан	397	409	408	414	469	436	473	542	590
Российская Федерация	207	217	233	252	285	304	355	429	451
Самарская обл.	210	229	265	263	266	289	237	406	419
Свердловская обл.	135	140	157	174	201	250	292	377	387
Пермский край	115	184	128	148	161	231	263	325	307
Пермский край к среднему по РФ, %	56	85	55	59	56	76	74	76	68

**1.4. НАСЕЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ КОЛИЧЕСТВА И КАЧЕСТВА**

Более высокий уровень экономического развития и доходов населения индустриальных регионов России служит фундаментом, но устойчивое развитие человеческого потенциала достигается только при сбалансированном росте других компонентов — долголетия и образования. Для Пермского края проблема несбалансированности экономических и социальных компонентов развития более остра, чем для других экономических сильных регионов. В чем это проявляется?

Чаще всего в фокусе внимания оказывается проблема депопуляции, то есть сокращения численности населения из-за превышения смертности над рождаемостью. Естественная убыль населения — проблема всех стран и регионов, завершивших демографический переход. Для некоторых областей Центра и Северо-Запада России она чрезвычайно велика и приближается к 1% в год (–9–10 на тысячу населения). Пермский край не отличается от средних показателей по

России (–2,5–2,6 на тысячу населения в 2008 г.). В последние годы рождаемость в крае растет, как и в целом по стране, благодаря входу в детородный возраст более многочисленного поколения, а также позитивному влиянию демографической политики федеральных властей. Тем не менее, как показывает опыт развитых стран, возможности повышения рождаемости ограничены. Более значительны возможности сокращения смертности, особенно мужчин в трудоспособном возрасте, которая в крае остается очень высокой из-за проблем маргинализации населения.

Естественная убыль населения Пермского края дополняется небольшим, но устойчивым отрицательным салдо миграций, хотя в других развитых регионах Урало-Поволжья сохраняется небольшой миграционный прирост. Причина в том, что Пермский край расположен на северной границе основной полосы расселения страны, которая проходит по линии Петрозаводск — Вологда



— Пермь — Средний Урал — юг Сибири. Почти для всех территорий севернее этой границы характерен стабильный миграционный отток с начала 1990-х годов, их население перемещается в более благоприятные для жизни регионы. Сдвиг населения на юг — долгосрочный и устойчивый тренд XX века во многих странах мира (США, Канаде, Швеции и др.), и в России поток миграций вряд ли можно повернуть вспять. В Пермском крае сочетание естественной убыли и миграционного оттока усиливает депопуляцию, но изменить эти тренды крайне сложно, они обусловлены фундаментальными факторами.

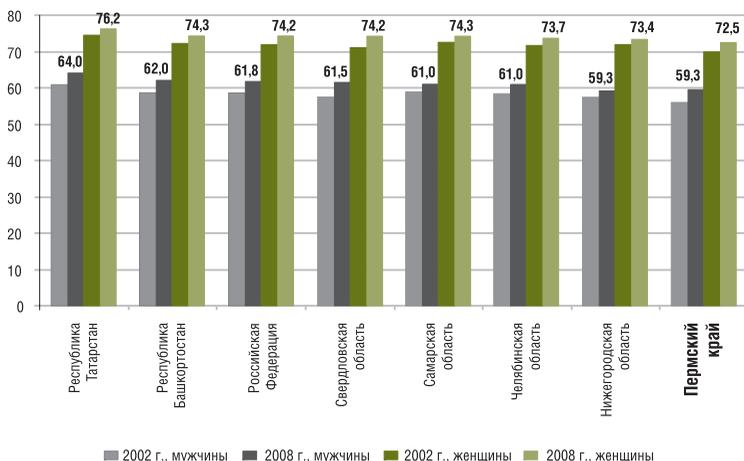
В концепции развития человеческого потенциала основное внимание уделяется не количественным, а качественным характеристикам — здоровью и образованию населения. Проблемы здоровья населения Пермского края рассмотрены в отдельной главе Доклада, выделены только важнейшие социально-демографические индикаторы, используемые для сопоставления стран и регионов. В течение многих лет Пермский край отличается низкой ожидаемой продолжительностью жизни населения, особенно мужчин (диаг. 1.6). Показатели края пока еще худшие в Приволжском федеральном округе, но прогресс

в повышении долголетия очевиден. За 2005–2008 годы ожидаемая продолжительность жизни выросла на 3,4 года (максимальные темпы роста среди регионов Поволжья и Урала), а в среднем по стране — на 2,6. Еще один индикатор — младенческая смертность — выше, чем в других регионах Приволжского федерального округа, но она устойчиво сокращалась (с 16 до 10 на тысячу родившихся за 2000–2008 годы).

Проблемы здравоохранения постепенно удастся решить, повышая доступность и качество медицинских услуг; но это только одна сторона медали. Труднее решить давние и тяжелейшие социальные проблемы, приводящие к высокой смертности. В первую очередь это алкоголизм и маргинализация населения, особенно живущего в сельской местности, депрессивных промышленных городах, в Коми-Пермяцком АО, где показатели долголетия были одними из самых низких в России. Для периферийных территорий с низким человеческим потенциалом и ограниченными экономическими ресурсами необходим комплекс мер экономической, социальной и миграционной политики, развития образовательных и медицинских услуг, чтобы поддержать население и помочь ему адаптироваться. Единого и простого



••••• *•* **Диаграмма 1.6**  
**Ожидаемая продолжительность жизни (лет) мужчин и женщин**  
**в развитых регионах Урало-Поволжья в 2002 и 2008 годах**



рецепта не существует, каждый регион ищет свой собственный путь.

Огромный вклад в развитие человеческого потенциала вносит образование. В России эта сфера чаще всего рассматривается в жестких рамках потребностей рынка труда, хотя социальная функция образования гораздо шире — оно повышает адаптивность и мобильность молодежи, расширяет возможности выбора. В Пермском крае обучаются 70% детей и молодежи в возрастах 7–24 лет, охват образованием ниже среднего по стране (73%). Это следствие менее развитой системы высшего образования: численность студентов вузов в крае на 30% меньше средней по стране (372 и 525 на 10 тысяч населения соответственно в 2007 году), что является самым низким показателем в Приволжском федеральном округе. Экономически развитые регионы Поволжья и Урала имеют более высокий охват высшим образованием (в Татарстане — более чем на 60%). Более развито в крае среднее профессиональное образование, где число студентов на четверть выше среднего по стране в расчете на 10 тыс. населения. Сопоставимый уровень охвата средним профессиональным образованием — только в Башкортостане и Свердловской области. По охвату начальным профессиональным образованием Пермский край входит в число лидеров среди регионов России, количество учащихся на 60% выше среднего по стране в расчете на 10 тысяч населения. Начальное профобразование теряет популярность, но в крае подготовка по рабочим специальностям сократилась не так сильно — на 14% за 1990–2007 годы (в среднем по стране — на 30%).

В Пермском крае доминирует прагматический подход к профессиональному образованию. Считается, что оно должно соответствовать потребностям рынка труда. Однако спрос на труд в рыночной экономике меняется, поэтому добиться полного соответствия вряд ли возможно, хотя наиболее сильные диспропорции нужно смягчать. С позиций регионального развития роль образования значительно шире: в конкуренции развитых регионов на первый план выходят преимущества в качестве населе-

ния, способствующие модернизации. Кроме того, более высокий уровень профессионального образования улучшает социализацию молодежи, формирует не только профессиональные компетенции, но и навыки адаптации к меняющимся потребностям рынка труда. Шире роль образования и с позиций развития человеческого потенциала: более образованное население имеет большую свободу выбора.

Развитые регионы России, к числу которых относится Пермский край, столкнулись с серьезными вызовами. Во-первых, это задача не отстать от явных лидеров по уровню социально-экономического развития — федеральных городов и крупнейшего нефтегазодобывающего региона, которые обладают конкурентными преимуществами (статусным, агломерационным или ресурсным) в сверхконцентрированном виде, особенно столицы страны. Во-вторых, сокращение демографических ресурсов страны заставляет регионы сильнее конкурировать, чтобы удержать собственное население и привлечь мигрантов из других мест. Кризисный шок ужесточает условия конкуренции, ведь развитые регионы понесли более существенные экономические потери. В-третьих, все более очевидна необходимость расширения пространства модернизации в России, и в этом развитые регионы играют ключевую роль, обладая более значимыми финансовыми ресурсами, человеческим и управленческим потенциалом.

Ответы на эти вызовы должны дать и федеральные, и региональные власти, но именно на региональном уровне формируются лучшие практики управления с адекватными приоритетами и эффективными механизмами, нацеленными на развитие человеческого потенциала. В Пермском крае поставлена наиболее амбициозная задача — преодолеть барьеры более сложных условий развития (северного местоположения, разреженного расселения, слаборазвитой инфраструктуры и др.) и обеспечить опережающее развитие человеческого потенциала при эффективном использовании бюджетных ресурсов.



# Глава 2

## ДОХОДЫ И ЗАНЯТОСТЬ

### 2.1. СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ

Пермский край является одним из крупнейших промышленных регионов страны. В течение 2000–2007 годов в регионе наблюдался устойчивый экономический рост, что способствовало росту доходов населения. Среднедушевые доходы в Пермском крае в 2007 году (13 481 руб.) превысили аналогичный показатель для России в целом (12 601 руб.), а в Приволжском федеральном округе уступили только Самарской области (14 243 руб.) (диаг. 2.1). Благодаря тому что темпы роста доходов населения превышали темпы инфляции, реальные располагаемые доходы населения увеличивались в среднем по региону на 15% в год, в то же время по России — на 12,6% в год.

Влияние мирового экономического кризиса стало заметно в ведущих отраслях Пермского края с лета 2008 года. Позже спад коснулся практически всех сфер экономики, но его уровень значительно варьировался из-за разной природы факторов, обусловивших рецессию в различных отраслях. Ухудшение конъюнктуры в добывающем секторе связано со снижением мировых цен на сырье, а проблемы предприятий маши-

ностроительного комплекса спровоцированы резким снижением спроса на продукцию. Общим следствием экономического спада стало снижение заработной платы и занятости населения края. Однако в настоящее время признаки оживления наблюдаются почти во всех сферах экономики.

Несбалансированность экономического роста (существовавшая и до наступления экономического кризиса) негативно сказывается на динамике качества жизни населения.

Исследование качества жизни в крае, проведенное Пермским филиалом ГУ–ВШЭ в 2007 году, выявило, что одним из наиболее проблемных факторов развития региона является усиливающаяся дифференциация населения по уровню дохода. Расслоение по доходам обусловлено в первую очередь значительной межотраслевой дифференциацией в оплате труда. Предприятия добывающих отраслей и первичной переработки ресурсов обеспечивают более высокий уровень заработной платы по сравнению со средним значением показателя, что усиливает эффект расслоения по доходам. Если в 2000 году коэффициент

Личина в окружении фантастических животных. VII–VIII вв. н. э., бронза, литье. Пермская губ., Чердынский уезд, д. Модороб

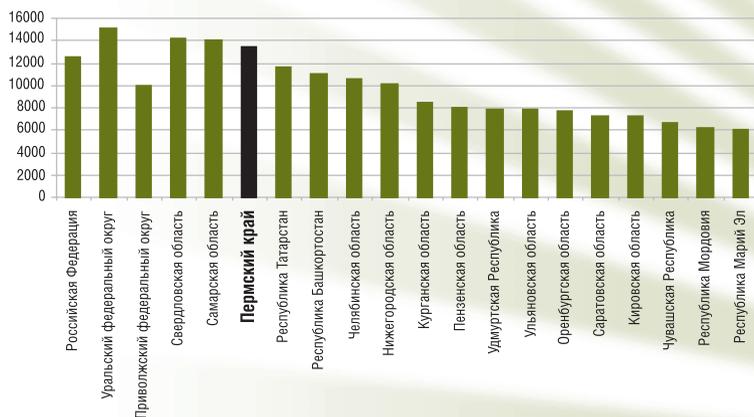
Пластина овальной формы, односторонняя, сверху — ушко для подвешивания. В центре пластины круглое человеческое лицо — личина. С двух сторон от личины изображены два фантастических существа, головы которых смыкаются в верхней части композиции. Тела вытянутые, змеевидные. Изделие аналогий не имеет.



25

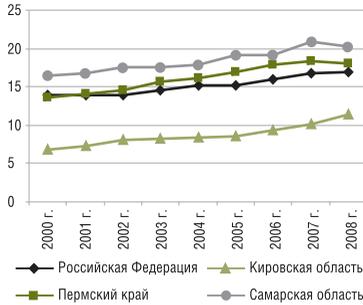
••••• Диаграмма 2.1

Среднедушевые денежные доходы населения в 2007 году, руб.





.....• **Диаграмма 2.2**  
**Динамика коэффициента фондов**

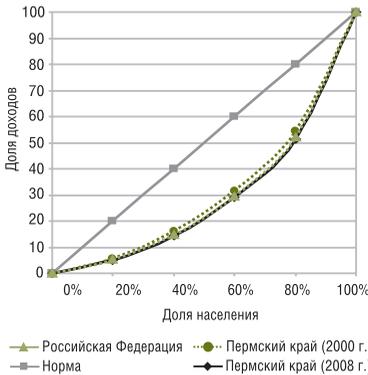


фондов, то есть отношение доходов 10% населения с самыми высокими доходами к доходам 10% населения с самыми низкими доходами, составляя 13,6, то в 2008 году — 18 (диаг. 2.2).

По величине разрыва в доходах между богатыми и бедными Пермский край занимал второе место среди субъектов Урала и Поволжья после Самарской области вплоть до 2007 года. В 2008 году коэффициент фондов по Пермскому краю снизился, и теперь он находится на четвертом месте. Лидирует Самарская область (20,3), далее следуют Свердловская область (18,5) и Республика Башкортостан (18,5). В то же время коэффициент фондов намного ниже в сравнительно менее развитых регионах. В Приволжском федеральном округе минимальный показатель имеет Кировская область — 11,4 в 2008 году.

Об увеличении концентрации доходов населения свидетельствует увеличение прогиба кривой Лоренца в сторону от «идеальной» прямой и рост значения коэффициента Джини (0,43 в 2008 году против 0,39 в 2000 году). Почти половина всех доходов (48,6%) сконцентрирована у 20% населения Пермского края (диаг. 2.3). При этом доля доходов наиболее обеспеченной группы населения росла в течение 2000–2007 годов и только в 2008 году незначительно снизилась под влиянием кризиса. Рост дифференциации доходов становится

.....• **Диаграмма 2.3**  
**Распределение населения Пермского края по доходам (кривая Лоренца)**



.....• **Диаграмма 2.4**  
**Структура денежных доходов населения Пермского края, %**



сдерживающим фактором развития человеческого потенциала и дальнейшего экономического развития края.

Разрыву между бедными и богатыми способствует то обстоятельство, что цены на коммунальные услуги, а также на продукты и товары первой необходимости, которые составляют большую часть потребительской корзины малообеспеченных граждан, растут быстрее, чем потребительские цены в среднем. По подсчетам экспертов, потребительская корзина бедняков дорожает на 5–7% быстрее, чем набор продуктов обеспеченных домохозяйств.

Таким образом, средние доходы населения Пермского края довольно высоки по сравнению с другими регионами России, однако из-за высокой дифференциации рост среднедушевых доходов не приводит к пропорциональному росту качества жизни населения. Кроме того, существуют значительные территориальные различия в уровне жизни между региональным центром и такими территориями, как Кизеловский угольный бассейн или Коми-Пермяцкий округ. Несмотря на дотации этим районам, качество жизни населения в них остается низким.

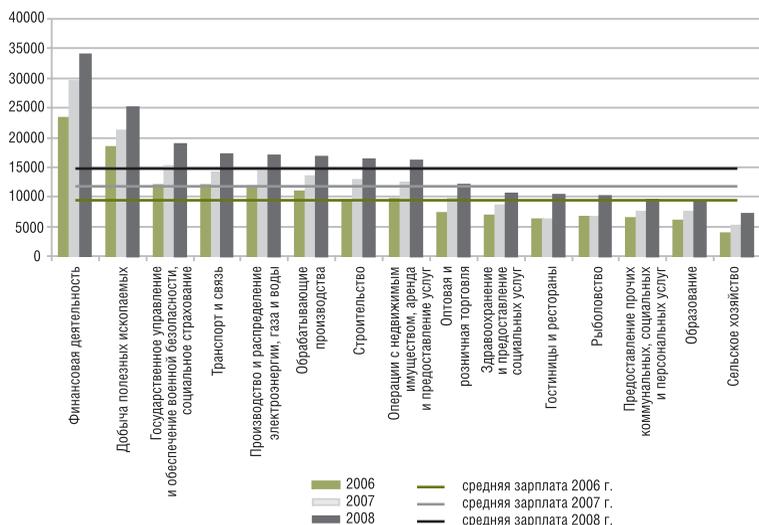
В структуре денежных доходов населения наиболее значимой статьей является оплата труда (*диаг. 2.4*). В 2009 году Пермский край по величине заработной платы занимал второе место в Приволжском федеральном округе и уступал только Свердловской области. С учетом дооценки на скрытую оплату труда доля заработной платы превышает 2/3 всех доходов. Вторым значимым источником дохода являются социальные трансферты, хотя их доля в Пермском крае невысока относительно других регионов — 11–12%.

Уровень оплаты труда в крае сильно дифференцирован по отраслям экономики и достигает максимума (33 959 руб.) в финансовом секторе и минимума — в сельском хозяйстве (6986 руб.), демонстрируя практически пятикратный разрыв (*диаг. 2.5*). Лидерами по уровню заработной платы являются традиционные для края отрасли: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, химическое и целлюлозно-бумажное производство. Это косвенным образом характеризует конкурентоспособность предприятий данных отраслей в крае. Для сбалансированного развития экономики



..... Диаграмма 2.5

**Средняя начисленная заработная плата в основных отраслях экономики Пермского края**



некоторые отрасли требуют поддержки со стороны органов власти. В крае уже несколько лет реализуется программа поддержки сельхозпроизводителей, обеспечивающая софинансирование из федерального и регионального бюджетов инвестиционных расходов как для крупных предприятий АПК, так и для мелких фермерских хозяйств.

В последние годы отмечался заметный рост заработной платы в бюджетной сфере, хотя она все же существенно ниже среднего краевого уровня оплаты труда. Работники бюджетной сферы составляют около 25% всех работающих в регионе, но при этом получают всего 15% фонда заработной платы в целом по краю.

Помимо высокого расслоения по доходам и уровню заработной платы край отличается повышенной стоимостью жизни. Минимальный набор продуктов питания в Пермском крае стоит на 1,73% выше, чем в среднем по России, а среди регионов Урало-Поволжья уступает лишь Свердловской и Самарской областям. В первую очередь это сказывается на наиболее бедных слоях населения, которые расходуют на продукты питания и предметы первой необходимости практически все свои доходы. Существенная дифференциация доходов населения, а также высокая стоимость жизни в крае обуславливают крайне негативный с точки зрения развития человеческого потенциала социальный феномен — высокий уровень бедности (вставка 2.1).

Одной из наиболее незащищенных категорий граждан являются пенсионеры. В соответствии с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» планируется приближение среднего размера трудовой пенсии к величине в 2,5–3 прожиточных минимума к 2016–2020 году. В 2008 году в Пермском крае соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера составляло 113%, что на 9,2% ниже, чем в целом по России (диаг. 2.6). В то же время согласно Концепции целевой показатель размера пенсии к 2010 году — не ниже прожиточного миниму-

ма — в Пермском крае уже достигнут.

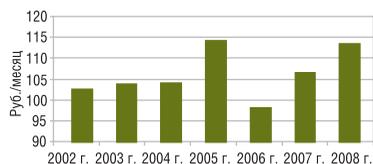
Действующая система социальной помощи и поддержки населения в состоянии бедности и трудной жизненной ситуации недостаточно эффективна, так как она не носит адресного характера, не способствует кардинальному снижению бедности и социального неблагополучия и не развивает стремление самостоятельно преодолеть трудную жизненную ситуацию. Проводимая социальная политика пока не в силах решить проблемы возрастающего из года в год разрыва между доходами граждан. Тысячи жителей региона по-прежнему находятся за чертой бедности, несмотря на то что доля людей с доходами ниже прожиточного минимума снижается. Рост прожиточного минимума идет относительно медленными темпами и явно отстает от постоянно меняющегося стандарта жизни граждан.

В Пермском крае реализуется ряд успешных социально-экономических проектов. Так, внедрены проекты «Семья для пожилого» (вставка 2.2) и «Самообеспечение», нацеленные на снижение уровня бедности и установление договорных отношений с малоимущими гражданами по повышению их доходов. По результатам опроса 73% участников программы «Самообеспечение» смогли с ее помощью частично или в полной мере реализовать свои планы.

Большое значение в борьбе с бедностью имеет снижение уровня безработицы. Уровень общей безработицы в Пермском крае всегда был близок к среднему по России, но из-за массовых увольнений в 2008 году подскочил

..... Диаграмма 2.6

**Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера в Пермском крае, %**



#### ВСТАВКА 2.1. ОЦЕНКА УРОВНЯ БЕДНОСТИ В РЕГИОНЕ

Оценку уровня бедности в регионе можно осуществлять на основании сравнения доходов населения с прожиточным минимумом, который в Пермском крае составлял в 2008 году 5365 руб. для трудоспособного населения и 3941 руб. для пенсионеров. Величина этого показателя растет на 18–19% в год, в то время как темпы роста номинальной заработной платы составляют 25% в год.

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума является одним из индикаторов уровня общей бедности, отраженным в целях развития тысячелетия ООН. Целевое значение этого показателя в 2015 году — 10%. В Пермском крае этот показатель выше, чем в среднем по России и в других развитых регионах Урало-Поволжья, в частности в Свердловской, Челябинской и Нижегородской областях, республиках Татарстан и Башкортостан. Уровень бедности снижался в течение 2000-х годов до ухудшения ситуации в связи с наступлением кризиса в 2008 году, что в целом соответствует общероссийским тенденциям (диаг. 2.7). В 2008 году в регионах Приволжского федерального округа этот показатель варьировался от 8,4% (Республика Татарстан) до 25,2% (Республика Марий Эл). Пермский край (14,5%) на фоне других субъектов ПФО имеет средние значения.

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума — весьма непостоянный показатель, поскольку значительная часть населения находится в группе риска попадания в данную категорию. Об этом свидетельствует динамика показателя: при наступлении кризиса 1998 года в среднем по России он возрос с 17,8% в 1997 году до 26% в 1999-м. Для предотвращения схожей ситуации в результате кризиса, начавшегося в 2008 году, и достижения целевого значения 10% к 2015-му — необходимы значительные усилия органов власти, учреждений социального обслуживания населения и общественных организаций.

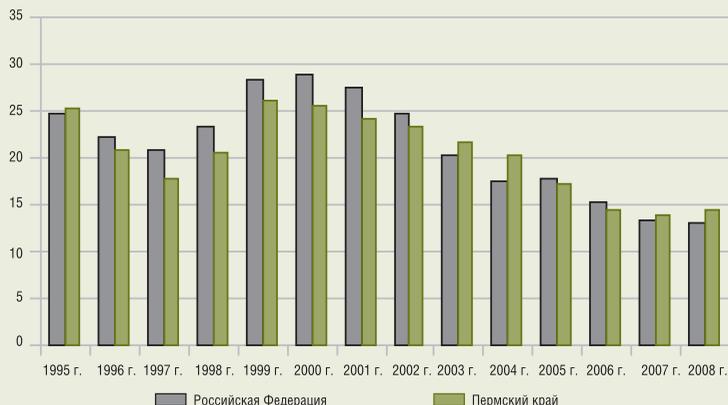
Использование показателя черты бедности (в частности, прожиточного минимума) — метод распространенного в России абсолютного подхода к измерению бедности населения. Прожиточный минимум не является идеальной оценкой черты бедности, так как его значение устанавливается органами государственной власти. В развитых странах Европы более распространен подход к измерению на основе показателя относительной бедности: в эту категорию попадают люди с доходами ниже 50–60% от среднедушевого дохода в стране. Учитывая, что среднедушевые доходы в Пермском крае в 2008 году составили 16 тыс. руб., по критерию относительной бедности в категорию попадают граждане с доходами ниже 8–9,6 тыс. руб. Если оценивать Пермский край с позиций концепции относительной бедности, то за чертой бедности в 2008 году окажется около 35% населения.



29

Диаграмма 2.7

#### Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума по Пермскому краю и Российской Федерации



## ВСТАВКА 2.2. ТЕХНОЛОГИЯ «СЕМЬЯ ДЛЯ ПОЖИЛОГО».....

С 2007 года на территории Пермского края действует технология «Семья для пожилого». Ее суть заключается в том, что одиноким пожилым гражданам и инвалидам, в том числе одиноким супружеским парам (далее — нетрудоспособные граждане) предлагается проживание не в стационарном учреждении, а в приемной семье. Таким образом, технология «Семья для пожилого» является одной из первых стационарзамещающих форм социального обслуживания населения, реализуемых на территории Пермского края.

Внедрение подобной практики позволило не только обеспечить нетрудоспособных граждан необходимым социальным уходом, но и улучшило их социально-бытовые условия, учитывая, что многие подопечные проживали в ветхом жилье или лишились его по различным причинам. Реализация технологии проходила в рамках целевой программы «Реабилитация и обеспечение жизнедеятельности инвалидов Пермского края на 2006–2008 годы», утвержденной Законом Пермского края от 12 мая 2006 г. № 5-КЗ. Такой способ помощи одиноким нетрудоспособным гражданам нашел отклик у населения Пермского края. Анализ показал, что основными мотивами для участия приемных семей в программе являются чувство долга, сострадания, участия и желания помочь пожилым людям. По итогам 2007 года деятельность Министерства социального развития Пермского края (далее — Министерство) была положительно отмечена на федеральном уровне, две семьи были приглашены на встречу с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным.

В 2008 году данная технология была преобразована в один из видов социального обслуживания, утвержден порядок его предоставления, предусмотрена ежемесячная денежная выплата приемной семье в размере 3300 рублей. Деньги выплачиваются помощнику на основании заключенного договора.

До перевода нетрудоспособного гражданина в приемную семью с потенциальным помощником и членами его семьи работает психолог, проводится комплекс тестов на психологическую совместимость, готовность кандидата к исполнению обязанностей помощника при условии совместного проживания с подопечным. После оформления нетрудоспособного гражданина в приемную семью специалисты территориальных управлений Министерства осуществляют регулярный контроль над порядком предоставления социального обслуживания. В целях сопровождения семей приказом Министерства от 18 июня 2008 г. № СЭД-33-01-01-138 «О размещении государственного заказа» утверждено техническое задание на оказание социально-психологических и социально-правовых услуг нетрудоспособным гражданам и приемным семьям. Опыт показывает, что сопровождение приемных семей позволяет своевременно защитить нетрудоспособных граждан от возможных рисков и способствует предотвращению конфликтных ситуаций.

По итогам 11 месяцев 2009 года в оказании подобного вида социального обслуживания приняли участие 567 семей в 47 муниципальных образованиях Пермского края (2007 год — 134 семьи, 2008 год — 377 семей). На 2009 год запланировано принять в программу 650 семей. На ее реализацию в 2009 году из краевого бюджета выделено более 28 млн руб. (2007 год — 1,6 млн руб., 2008 год — 9,6 млн руб.). Внедрение технологии «Семья для пожилого» способствовало значительной экономии текущих расходов краевого бюджета (расходы на 1 человека в стационарном учреждении в год для краевого бюджета обходятся в среднем в 82 тыс. руб.).

на 2 проц. пункта (с 6,5 до 8,5%), в то время как в среднем по России — всего на 0,2 проц. пункта. Характерной чертой безработицы в крае, как и в России в целом, является значительное различие между общей и регистрируемой безработицей, в 2008 году эти показатели отличались более чем в 4 раза. В целом по краю государственная служба заня-

тости населения контролирует около 20–25% объема предложения рабочей силы и до 30% вакансий. Степень востребованности услуг службы напрямую зависит от остроты ситуации на локальных рынках труда: в крупных городах и на экономически развитых территориях ее влияние невелико, однако во многих менее благоприятных районах края



центры занятости населения имеют высокую социальную значимость. К таким территориям с высоким (более 8%) уровнем регистрируемой безработицы относятся Большещосновский, Еловский, Красновишерский, Суксунский муниципальные районы, а также Гайнский, Косинский, Кочевский и Юсьвинский районы Коми-Пермяцкого округа. Несмотря на определенные позитивные сдвиги, для некоторых территорий края проблемы, связанные с безработицей и общей экономической деградацией, продолжают носить крайне острый характер (вставка 2.3).

В Пермском крае доля безработных, регистрирующихся в государственных службах занятости, в общей численности безработных постепенно увеличивается: если в 2003 году эта величина составила 17,1%, то в 2008 году она достигла уже 23,8% от численности всех безработных края. Важно отметить высокий показатель застойной безработицы: в 2006–2007 годах более половины официально зарегистрированных безработных жителей Пермского края составляли люди, срок пребывания которых в состоянии поиска работы пре-

вышал 12 месяцев. Этот факт отчасти объясняется тем, что в большинстве случаев люди обращаются в службу занятости только после того, как в течение длительного периода не смогли самостоятельно устроиться на работу. Высокие показатели безработицы во многом объясняются несоответствием спроса и предложения на региональном рынке труда (вставка 2.4).

Для помощи населению в адаптации к требованиям рынка труда и сдерживанию роста безработицы в условиях кризиса Правительство Пермского края утвердило в 2009 году Программу дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда. В рамках четырех основных направлений наиболее успешными оказались организация общественных работ и создание рабочих мест в сфере самозанятости. Население проявляет значительную заинтересованность в открытии собственного бизнеса как в городе, так и в сельской местности (вставка 2.5). Однако другие два направления — прохождение профессиональной переподготовки и адресная поддержка по переезду в другую местность — оказались значительно менее



**ВСТАВКА 2.3. ДЕПРЕССИВНЫЕ ТЕРРИТОРИИ ПЕРМСКОГО КРАЯ** .....

Депрессивные территории Пермского края имеют в целом большой нереализованный ресурсный потенциал — неиспользуемые природные ресурсы, относительно дешевую рабочую силу, сохранившуюся транспортную и технологическую инфраструктуру.

**Гремячинский муниципальный район** является одной из самых депрессивных территорий края с высоким уровнем безработицы и социальной напряженности. Количество только зарегистрированных безработных здесь превышает 8%. Однако за последний год в экономике района наметился позитивный сдвиг. В ходе реализации инвестиционного проекта ООО «Росплит» по организации производства большеформатной фанеры и гнuto-клеенных изделий создан Гремячинский деревообрабатывающий комбинат. По проекту он будет выпускать в год 18 тыс. куб. м гнuto-клеенных изделий и 60 тыс. куб. м фанеры с использованием в качестве сырья березового кража. На предприятии создано более 100 рабочих мест и планируется увеличение до 800 при выходе на проектную мощность. На сентябрь 2009 года на комбинате работало уже 350 человек в три смены. Для сравнения: на первое полугодие 2009 года в службу занятости района обратилось порядка 500 человек. Сотрудничеством с предприятием заинтересовались российские и иностранные компании из Германии, Дании и стран СНГ.

**Кизеловский угольный бассейн** обладает богатыми запасами леса, граносионита, террикона. Он имеет удобные транспортные развязки (в т. ч. несколько железнодорожных сортировочных станций), хорошую энергетическую инфраструктуру. На его территории находятся недооцененные объекты с высоким историко-культурным или туристическим потенциалом, например стоянка Колчака, Осянка или Медвежья пещера. Развитие территории можно обеспечить за счет соответствующей социально-экономической политики, направленной на привлечение инвестиций.

#### ВСТАВКА 2.4. ДИСПРОПОРЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РЫНКА ТРУДА .....

Противоречием регионального рынка труда является увеличивающийся разрыв в трудовых притязаниях молодежи и возможности их удовлетворения. Большим спросом на Пермском рынке труда по сравнению с другими категориями граждан пользуются выпускники с высшим профессиональным образованием. Эта категория граждан менее других ищет работу, регистрируясь в центрах занятости на очень короткий срок. Труднее всего устроиться на работу выпускникам учреждений начального и среднего профессионального образования. При этом более четверти выпускников высшего профессионального образования и около трети выпускников среднего профессионального образования не трудоустраиваются по полученной специальности.

По данным статистики, на 2008 год доля безработных выпускников составила 14,6%, в то время как в 2003-м — всего лишь 2%. Это свидетельствует о растущем несоответствии потребности рынка труда и квалификации выпускников. В ходе проведенного опроса руководители отметили нехватку практических навыков у выпускников. В ситуации кризиса проблема поиска работы выпускниками, не имеющими опыта работы, обострилась еще сильнее.

Одна из причин диспропорций на рынке труда кроется в разрыве между количеством выпускаемых студентов определенной квалификации и реальной потребностью рынка, поскольку система профессионального образования не в состоянии быстро и адекватно реагировать на изменения спроса. На региональном рынке труда существует избыточное предложение некоторых профессий (бухгалтеры, специалисты по финансам и кредиту, по коммерческой и предпринимательской деятельности, юристы, экономисты и т. д.) и дефицит кадров по другим профессиям (инженеры в сфере транспорта и городского строительства, инженеры-электронщики, рабочие строительных профессий, программисты, преподаватели колледжей и вузов и т. д.).

результативными. Проведенный анализ выполнения программы позволяет сделать вывод, что основными причинами неэффективности являются недостаточная информированность граждан и низкая мобильность населения.

Концепция Целей развития тысячелетия ПРООН предусматривает активное участие различных общественных институтов в достижении поставленных целей. Опыт развитых стран показывает, что существенную роль в решении проблем занятости и безработицы на локальных рынках труда должны и могут играть местные сообщества, а наиболее эффективной формой реализации такой активности является создание местных партнерств. Пермский край относится к числу немногочисленных регионов России, где формируется европейская модель партнерства на рынке труда (вставка 2.6).

Сокращение бедности является одним из главных стратегических приоритетов, сформулированных ПРООН в Целях развития тысячелетия для России. В то же время необходимо отметить относительно слабое внимание краевых властей к соответствующим социальным пробле-

мам, прежде всего к задачам сокращения бедности, выравнивания доходов населения и снижения уровня безработицы. Несмотря на ухудшение показателей бедности (напр., коэффициент фондов, индекс Джини) и безработицы, на тяжелое социально-экономическое положение депрессивных территорий Пермского края (вставка 2.7), региональные органы власти не ставят явно задачу снижения бедности населения. В указе губернатора «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007–2010 годы» имеются задачи общего экономического развития — увеличение заработной платы, увеличение уровня оплаты труда бюджетников, создание новых рабочих мест, улучшение положения Пермского края по уровню безработицы среди регионов-конкурентов. Однако целевые приоритеты не включают явным образом задачу сокращения бедности в регионе. Приоритетные региональные программы и проект Программы социально-экономического развития Пермского края на 2010–2012 годы и на период до 2017 года также не содержат задачу сокращения бедности.



#### ВСТАВКА 2.5. ПРимеры развития малого бизнеса и самозанятости .....

Ряд территорий Пермского края накопил интересный опыт развития малого бизнеса и самозанятости. В Бардымском районе в этом направлении совместные усилия прилагают администрация, фонд поддержки малого предпринимательства и районный центр занятости населения.

Центр занятости организует для безработных граждан курсы по обучению различным видам предпринимательской деятельности и самозанятости. Администрация оказывает финансовую и консультационную помощь начинающим предпринимателям, содействует их координации с успешными производителями. В 2009 году организован ряд выездных занятий группы пчеловодов, на которых опытные фермеры делились знаниями с новичками. Осенью в Барде проходит традиционная сельскохозяйственная ярмарка «Дары осени», в которой участвуют и бывшие безработные. Предприниматели из числа бывших безработных обмениваются мнениями на «круглых столах», посвященных развитию малого предпринимательства в районе.

В соответствии с Программой дополнительных мер индивидуальные предприниматели могут претендовать на получение государственной финансовой поддержки на открытие собственного дела. Центром занятости Бардымского района за первое полугодие 2009 года безработным гражданам выдано в виде субсидий более 1,6 млн руб. Всего за 2009 год субсидии по Программе получили уже 60 жителей района. Своей очереди ждут еще 35 бизнес-планов. Бизнес-идеи, субсидированные в 2009 году, очень разноплановые:

- овощеводство, внедрение новых технологий по выращиванию томатов и картофеля, реконструкция теплиц;
- развитие кролиководческих хозяйств;
- уникальное для района производство железобетонных колец, применяемых при строительстве гаражных ям и колодцев;
- создание автостоянки на трассе с предоставлением услуг по шиномонтажу.

#### ВСТАВКА 2.6. КРАСНОКАМСКОЕ ПАРТНЕРСТВО ПО РАЗВИТИЮ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА «ПЕРСПЕКТИВА» .....

Целью партнерства «Перспектива» является повышение сбалансированности рынка труда и развитие местных инициатив в сфере занятости населения.

Партнерство возникло в 2000 году в городе Краснокамске Пермского края в результате реализации совместного проекта ЕС Tacis и Министерства труда и социального развития Российской Федерации «Федеральный и региональные рынки труда». Пермская область была выбрана в качестве типичного промышленного региона, столкнувшегося с проблемой структурной безработицы и дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы. Основной целью проекта являлось изучение и внедрение европейских технологий решения проблем занятости с учетом социально-экономических особенностей регионов России.

С начала работы «Перспективы» были проведены исследования кадровой ситуации на десяти предприятиях города и анкетирование 80 предприятий и организаций. В рамках Партнерства ведется постоянная работа по повышению квалификации работников кадровых служб и организации их постоянного взаимодействия.

«Перспектива» располагает финансовым фондом для поддержки и развития малых предприятий в социально значимых секторах городской инфраструктуры. При этом приоритетным условием выделения финансовой помощи является поддержка начинающих предпринимателей и создание рабочих мест для населения, испытывающего трудности в поиске работы.

На данный момент в «Перспективу» входит 22 организации. При участии Партнерства учебными заведениями города по заявкам предприятий подготовлено 1,5 тыс. рабочих по 16 рабочим профессиям. На средства «Перспективы» закуплены оборудование, инструменты и материалы для организации учебного процесса. В 2005 году было принято решение о создании в рамках Партнерства собственного Учебного центра.

За время работы «Перспективы» было выдано 156 займов на сумму 11 млн руб., в результате создано более 800 рабочих мест в различных отраслях экономики (общественное питание, бытовые, медицинские, информационные и транспортные услуги, ЖКХ, переработка отходов, торговля и т. п.).



#### ВСТАВКА 2.7. **БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ И БЕЗРАБОТИЦЕЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ** .....

В любом обществе неизбежно наличие бедной прослойки — неработающие граждане в пределах естественной безработицы, инвалиды, временно нетрудоспособные, различные маргинальные группы. Однако длительное экономическое бездействие в депрессивных территориях, наряду с сохранившимся советским менталитетом, мешает населению раскрыть свой потенциал. При этом самые энергичные уезжают в другие, более благополучные города или регионы.

В качестве примера можно привести ситуацию в Кизеловском угольном бассейне. Практика выплат денежных субсидий населению привела к снижению мотивации к труду, при этом малочисленные действующие предприятия страдают от недостатка рабочей силы. Для повышения уровня занятости власти применяют непопулярные среди местного населения общественные работы. Высокий уровень преступности, распространение наркотической и алкогольной зависимости свидетельствуют о постепенной деградации населения. С точки зрения заработной платы и гарантий занятости бюджетная сфера является самой благополучной и стабильной сферой деятельности в депрессивных территориях. При этом она реализует функцию не столько активной, сколько пассивной социальной защиты.

Помимо инерции со стороны населения, реализация политики борьбы с бедностью затруднена пассивной позицией исполнительных органов местной власти. Одной из реализуемых мер по борьбе с бедностью и безработицей является процесс переселения жителей депрессивных территорий. Однако она встречает сопротивление на местном уровне. Работники ликвидированных вспомогательных подразделений ОАО «Кизелуголь» получили отказы в предоставлении безвозмездных жилищных субсидий (жилищных сертификатов). В соответствии с действующим законодательством указанные категории граждан имеют право на получение данных субсидий, однако, в связи с отсутствием порядка их выделения, на практике субсидии не выделяются. Переселенцы в Кизеле жалуются на отсутствие со стороны администрации должного контроля и инициативы по решению жилищного вопроса, халатное отношение к своим обязанностям, злоупотребление должностным положением (предоставление жилья в первую очередь «своим людям») и отсутствие информации по этому вопросу.

Таким образом, политики пассивной социальной защиты недостаточно для эффективной борьбы с бедностью и безработицей. При этом наиболее остро данная проблема проявляется на муниципальном уровне. Необходимо смена менталитета и преобладающего стиля мышления:

- на уровне населения — адаптация к рыночной конкурентной среде; развитие организаторских навыков, реализация инновационных и творческих инициатив;
- на уровне органов власти — повышение профессиональной компетентности, ответственности, борьба с коррумпированностью;
- на уровне компаний — распространение идеалов социально ответственного бизнеса, повышение восприимчивости к новым идеям, инвестиционной и инновационной активности.

## 2.2. КАЧЕСТВО РАБОЧЕЙ СИЛЫ

Пермскому краю угрожает сокращение трудового потенциала в средне- и долгосрочной перспективе, вызванное демографическими причинами. Другая проблема заключается в увеличении демографической нагрузки. Отношение числа неработающего к количеству работающего населения составляет на текущий момент 0,6. По прогнозам, этот показатель в 2015 году достигнет уровня 0,75, а в 2025-м составит 0,9.

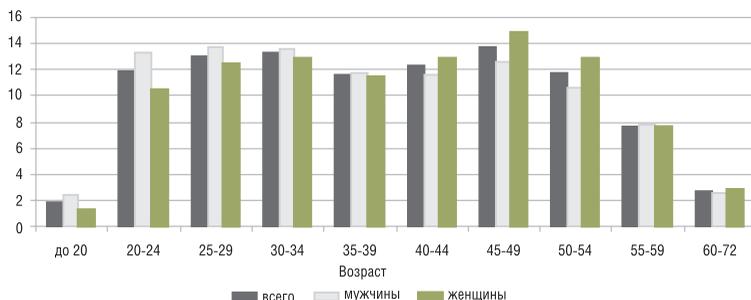
Структура занятого населения по полу и возрасту довольно типична

(*диаг. 2.8*). В возрастной структуре среди занятых женщин преобладают достигшие возраста 45–49 лет, среди мужчин — 25–29 лет. В целом средний возраст занятого населения края (2008 г.) составляет 38,9 года, что ниже среднероссийского значения 39,6 года и показателей практически всех регионов Приволжского федерального округа (Пермский край незначительно опережает только Оренбургская область).

Структура занятого населения края по образованию мало чем отличается от



### Распределение численности занятых в экономике по возрастным группам в Пермском крае в 2008 году, %



общероссийских показателей: высшее, неполное высшее и среднее профессиональное образование имеют 59,4% женщин и лишь 39,1% мужчин. На более низких уровнях образования (начальном профессиональном и общем) отмечается значительное преобладание мужчин (диаг. 2.9).

За последние годы произошли позитивные сдвиги в структуре занятого населения края по уровню образования. В 2000 году доля работников с высшим профессиональным образованием составляла всего 14,2%, то есть почти в два раза ниже среднероссийского показателя. В настоящее время она достигла 22,5% (женщины — 26,5%, мужчины — 18,5%), хотя отставание от среднероссийского уровня (27,1%) сохраняется.

Эта статистика иллюстрирует существенное повышение доступности высшего и среднего профессионального образования в крае, хотя немаловажную роль в этом сыграла его коммерциализация.

Переход к экономике, основанной на знаниях, предъявляет новые требования к рабочей силе, ее образовательной и профессиональной структуре, квалификации, способности к инновациям, принятию управленческих решений и их реализации. Интересен сравнительный анализ качества человеческого капитала Пермского края, России и ряда развитых стран на основе выделения в

..... Диаграмма 2.9

### Распределение численности занятых в экономике по уровню образования в Пермском крае в 2008 году, %



структуре занятого населения функциональных уровней в зависимости от их роли в экономике и влияния на конкурентоспособность в период перехода к экономике знаний<sup>1</sup>.

С этой целью структура населения группируется по четырем функциональным слоям (занятость на основной работе):



<sup>1</sup> И. Н. Трофимова. Качество рабочей силы и национальная конкурентоспособность // Вопросы статистики. — 2009. — № 7, с.13.

1) управленцы — группа 1 по Международной стандартной классификации профессий (ISCO 88) и соответствующему Общероссийскому классификатору занятий (ОКЗ);  
2) творческие и ассоциированные

работники — группы 2 и 3;  
3) профессионалы-исполнители — группы 4–8;  
4) неквалифицированные рабочие — группа 9.

..... Таблица 2.1  
**Структура занятых по функциональным слоям по странам (2006 г.) и Пермскому краю (2008 г.), %**

Страна	Глобальная конкурентоспособность (место)	Функциональные слои			
		Управленцы (группа 1)	Творцы (группы 2 и 3)	Профессионалы-исполнители (группы 4-8)	Неквалифицированные (группа 9)
Швейцария	2	6	39 (18)*	49	5
Швеция	4	5	39 (19)*	51	5
Финляндия	6	10	34 (18)*	48	8
Великобритания	9	15	27 (16)*	58	вкл. в гр. 6
Нидерланды	10	10	36 (18)*	44	10
<b>Россия</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>32 (17)*</b>	<b>50</b>	<b>11</b>
Пермский край	—	6,7	33 (16)*	48,4	11,6

\* В скобках указана доля группы 2 (специалисты высшего уровня квалификации).

Как свидетельствует таблица 2.1, функциональная структура рабочей силы Пермского края мало отличается от общероссийской, и обе они достаточно близки к европейской. Российская и европейская структуры заметно отличаются от американской, в которой существенно выше доли управленцев и профессионалов-исполнителей. При этом в России и Пермском крае по сравнению с большинством развитых европейских стран значительно больше доля неквалифицированных работников. Необходимо отметить некоторые методологические различия в критериях отнесения занятий к группам в ISCO 88 и ОКЗ. К примеру, первые два слоя по ISCO 88 относятся к профессиям с высоким уровнем квалификации и требуют наличия высшего образования, в ОКЗ же в третью группу попадают специалисты среднего уровня квалификации. Кроме того, в России отсутствуют критерии выделения в составе специалистов креативной, творческой части работников по аналогии с международными классификаторами. Таким образом, проведенный анализ можно считать лишь первым приближением оценки структуры

занятости населения по функциональным слоям.

Вместе с тем можно говорить о довольно высоком профессионально-квалификационном потенциале экономически активного населения Пермского края, на который можно рассчитывать, проектируя переход к масштабным задачам модернизации экономики региона. Таким образом, основными задачами являются повышение эффективности использования этого потенциала, создание условий для наиболее полного раскрытия творческих и профессиональных способностей населения в конкурентоспособных и инновационных секторах экономики. В Пермском крае существуют примеры успешной реализации инновационных проектов (вставка 2.8).

Структура занятости в разрезе отраслей экономики Пермского края в последние годы претерпевает медленные, но устойчивые изменения (табл. 2.2). Основной тенденцией является сокращение количества работников предприятий первичного и вторичного сектора за счет развития третичного (сектора услуг), что является одним из признаков



**ВСТАВКА 2.8. ФЕСТИВАЛЬ ВОЗДУХОПЛАВАТЕЛЕЙ «НЕБЕСНАЯ ЯРМАРКА УРАЛА» .....**

В Кунгуре несколько лет проводятся уникальные соревнования в рамках спортивно-зрелищного фестиваля воздухоплателей «Небесная ярмарка Урала». В 2002 году местный энтузиаст Андрей Вертипрахов, пилот первого и на тот момент единственного в городе воздушного шара, придумал заманить в Кунгур ведущих спортсменов страны воздушными батальями. Первоначально в успех замысла верили не все, но участники заинтересовала как оригинальная программа фестиваля, как и то, что все расходы на транспорт, проживание и питание взяла на себя принимающая сторона.

Каждый год в конце июня значительная часть населения Кунгура целую неделю занята участием в воздушных боях: жители и пилоты делятся на армии желтых и синих, выполняют задания командиров, играют роль пленных или раненых, захватывают объекты города, работают в группах сопровождения, выполняют задания судей. Участниками основных соревнований являются тепловые аэростаты, однако фактически все небо города оказывается заполнено парaplанами, дельтапланами, парашютами и прочей летающей техникой. Батальи совпадают по времени с Днем города, поэтому размах фестиваля усиливается культурной и спортивной программами.

Фестиваль является ярким примером успешного проекта в сфере услуг на местном уровне. Расходы на организацию и проведение компенсируются притоком туристов, созданием новых рабочих мест, стимулированием занятости и экономической активности, повышением социально-культурной привлекательности территории. Многие города и районы края имеют свои уникальные природно-климатические и историко-культурные особенности, а как показывает пример Кунгура, свою эксклюзивность можно придумать и создать на ровном месте. Развитие сферы туризма и отдыха является одним из возможных способов стимулирования депрессивных регионов в Пермском крае, сокращения безработицы и снижения уровня бедности населения. Для этого необходима эффективная адресная поддержка креативных перспективных идей со стороны населения и местной власти.



Таблица 2.2

**Структура занятости в экономике Пермского края в 2004–2008 годах, %\***

Основные отрасли экономики региона	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10,2	10,0	9,8	9,5	4,7
Добыча полезных ископаемых	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5
Обрабатывающие производства	24,3	23,6	23,3	23,0	24,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,8	2,9	2,8	2,6	3,4
Строительство	7,3	7,3	7,3	7,4	5,7
Оптовая и розничная торговля и ремонт	12,2	12,4	12,4	13,1	8,1
Гостиницы и рестораны	1,6	1,7	1,7	1,8	1,5
Транспорт и связь	8,3	7,8	7,9	7,9	8,2
Финансовая деятельность	1,1	1,0	1,1	1,2	1,8
Операции с недвижимым имуществом	6,2	6,5	6,3	6,2	8,6
Государственное управление и обеспечение военной безопасности	5,2	5,5	5,9	6,1	7,8
Образование	9,9	9,6	9,6	9,5	11,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	7,1	7,6	7,5	7,4	9,8
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2,5	2,7	2,8	2,8	2,9

\* Информация за 2008 год носит предварительный характер. В анализ структуры за 2008 год вошло 72,6% от общего фактического числа занятых в экономике региона.

перехода к постиндустриальной экономике. По сравнению с 2003 годом в 2007 году увеличилась доля работников, занятых в таких сферах, как здравоохранение, предоставление потребительских услуг, торговля и ремонт, гостиничный бизнес и государственное управление. Доля работников, занятых в обрабатывающих производствах, имеет тенденцию к сокращению, но по-прежнему остается на высоком уровне — 23% в 2007 году. Это связано со спецификой региона, остающегося центром машиностроения и химии.

Исследования отношения занятого населения к наличию дополнительной работы и его готовности к дополнительной занятости свидетельствуют о том, что в 2008 году две и более работы имели 56 тыс. человек (4,2% занятых), однако искали дополнительную работу 267 тыс. человек, или 19,9% занятых (практически поровну мужчины и женщины). При этом за период с 2001 по 2008 год численность занятого населения, находящегося в поисках дополнительной работы, в целом по краю возросла почти вдвое (на 79%). Это свидетельствует как о неудовлетворенности работников уровнем заработной платы, так и об их возможностях и желании работать больше, и может служить косвенным признаком того, что трудовой потенциал региона

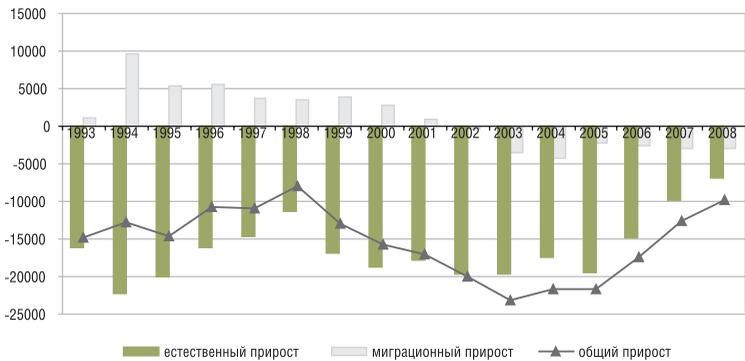
используется недостаточно эффективно (вставка 2.9).

С точки зрения миграции населения Пермский край является регионом-донором. Ежегодно миграционное сальдо края составляет минус 2–3 тыс. человек, то есть порядка 0,1% всего населения (диаг. 2.10). В основном из региона уезжают трудоспособные люди с целью получения более престижной и высокооплачиваемой работы или выпускники школ, поступающие в ведущие вузы страны. Доля международной миграции составляет в притоке населения 12,4%, в оттоке — 1,8% (по данным за 2008 г.).

В то же время основной причиной сокращения населения региона является не миграция, а отрицательный естественный прирост. Несмотря на улучшение относительных показателей естественной убыли населения в Пермском крае в последние годы, демографические перспективы региона неутешительны. По прогнозам Росстата, даже при оптимистичных сценариях изменения рождаемости и смертности численность населения Пермского края стабилизировать в среднесрочной перспективе не удастся. По самому оптимистическому прогнозу, количество жителей останется на уровне 2,7 млн человек, а по пессимистическому — к 2025 году сократится до 1,6 млн человек<sup>1</sup>.



..... Диаграмма 2.10  
**Динамика и структура прироста населения в Пермском крае, тыс. человек**



<sup>1</sup> Формирование комплекса мероприятий, направленных на разработку программы демографического развития Пермского края до 2025 года и повышения миграционной привлекательности Пермского края. — АНО «Центр стратегических исследований ПФО», Пермь. — 2008.

## ВСТАВКА 2.9. ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Одним из критериев успешного социально-экономического развития страны является обеспечение равных прав, свобод и возможностей их реализации для мужчин и женщин. В соответствии с целями развития тысячелетия ПРООН, развитие страны должно быть направлено на преодоление гендерной асимметрии в различных сферах общественной жизни: возможности получения образования, доступе к политическим институтам, условиях труда и заработной плате.

В Пермском крае женщины составляют более 54% общей численности населения. Эта диспропорция заметнее в сельской местности и сглаживается в городах. В половозрастной структуре наблюдается существенное преобладание доли женщин старших возрастных групп. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин в 2008 году составила 59,3 года, что ниже пенсионного возраста (диаг. 2.11). Проблемы низкой продолжительности жизни мужского населения России и сверхсмертности мужчин в трудоспособном возрасте общеизвестны, но в Пермском крае они усугубляются повышенной занятостью в добывающих и перерабатывающих отраслях, которые отличаются более высоким уровнем травматизма. Продолжительность жизни населения Пермского края ниже, чем в среднем по России и Приволжскому федеральному округу, хотя за последние пять лет наблюдается положительная тенденция ее роста и сближения с российскими показателями. Особенно заметно увеличение продолжительности жизни у мужчин — за 2004–2009 годы она выросла более чем на три года.

В численности занятых с 2002 года наблюдается некоторый перевес в пользу женщин (диаг. 2.12). Анализ возрастной структуры занятого населения свидетельствует, что в трудоспособном возрасте преобладают мужчины (51,6%), а среди занятого населения в пенсионном возрасте явное преимущество имеют женщины: на 71 тысячу занятых в экономике женщин в возрасте от 55 до 72 лет приходится всего 17 тысяч мужчин в возрасте от 60 до 72 лет. Низкая граница пенсионного возраста женщин в России, а также резкое сокращение уровня доходов (при отказе от работы) у выходящих на пенсию граждан приводят к тому, что многие женщины, достигшие пенсионного возраста, продолжают работать или находятся в поиске работы. В итоге возникает высокий трудовой потенциал среди населения старшего возраста, который при этом часто оказывается невостребованным. В целом после выхода на пенсию продолжает работать 21,0% мужчин и 36,2% женщин (в возрасте до 72 лет).

Единовременное выборочное обследование Пермьстата, проведенное в 2007 году, показало, что в целом по краю средняя заработная плата женщин составляет 63,0% от средней заработной платы мужчин, что сопоставимо со средними различиями по стране. Разница в заработной плате во многом объясняется неравномерным распределением мужчин и женщин по отраслям с различным уровнем оплаты труда (диаг. 2.13).

Есть и существенные гендерные диспропорции в доступе к принятию политических решений. В Законодательном собрании

Диаграмма 2.11

### Продолжительность жизни мужчин и женщин в России



Диаграмма 2.12

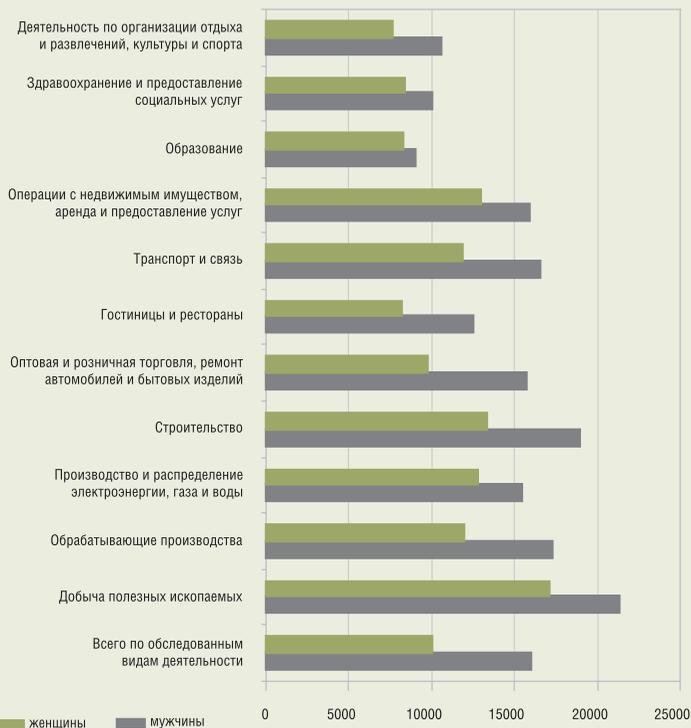
### Динамика численности занятого населения Пермского края по полу, тыс. чел.



Пермского края из 60 депутатов лишь одна женщина (1,7%). В составе Консультативного совета края из 19 человек только две женщины (10,5%). В целом анализ гендерного неравенства в Пермском крае позволяет сделать выводы о существующей гендерной асимметрии, которая не является специфичной для региона, а вписывается в рамки общероссийских тенденций. И хотя некоторые индикаторы демонстрируют резкие диспропорции, решение проблем гендерного неравенства пока не входит в приоритеты развития ни на российском, ни на региональном уровне.

Диаграмма 2.13

**Средняя начисленная заработная плата мужчин и женщин по видам экономической деятельности, руб.**



Несмотря на то что в последние два десятилетия сальдо миграции в Пермском крае отрицательно, политика сохранения численности населения будет наиболее эффективной именно за счет стимулирования миграционной составляющей прироста. Миграция является наиболее управляемым демографическим процессом, чутким к воздействиям и менее инерционным, чем рождаемость и смертность, которые зависят от структурных характеристик населения и инерционных социокультурных уста-

новок. Краевые власти реализуют ряд региональных проектов в сфере миграции, в частности по стимулированию перетоков населения из экономически неблагоприятных и отдаленных районов региона. Например, проекты «Оказание содействия жителям Пермского края в переселении из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов» и «Переселение из районов Крайнего Севера» (в рамках подпрограммы ФЦП «Жилище») дают людям шанс переехать в более перспективные районы края.

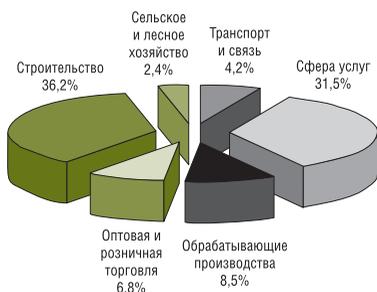
В повышении эффективности управления миграционными потоками важную роль играет формирование культуры межэтнического сосуществования. С этой целью в регионе реализуется «Краевая целевая Программа развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края на 2009–2013 годы».

Приток в Пермский край мигрантов из стран СНГ и дальнего зарубежья обусловлен многими причинами, но ключевой является экономическая. При этом большая часть иностранных граждан, занятых легально в экономике края, работает в сферах строительства (36,2%) и услуг (35,1%) (данные 2008 года) (диаг. 2.14).

Приток иммигрантов существенно влияет на трудовой потенциал края и структуру рынка занятости, поэтому, учитывая перспективы развития отдельных отраслей экономики, региональная миграционная политика должна управлять потоками рабочей силы,

..... Диаграмма 2.14

### Отраслевая структура занятости иностранных граждан в Пермском крае, %



создавать стимулы для привлечения и сдерживания оттока работников с профессиональными знаниями, навыками и уровнем квалификации, которые необходимы для долгосрочного развития Пермского края.



Прозреная бляха.  
VII–VIII вв. н. э.,  
бронза, литье.  
Пермская обл.,  
Чердынский р-н, п. Курган

Мастер указал три мира  
Вселенной: подземный —  
ракообразные существа,  
земной — крылатая богиня  
с преклоненными перед ней  
людьми, небесный —  
лик солнца в окружении  
человекоподобных. Узкие  
боковые полосы — символы  
рек Вселенной.



42

## Глава 3

### ОБРАЗОВАНИЕ

#### 3.1. ПРОБЛЕМЫ И ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Пермская система образования в 2004–2005 годах характеризовалась как одна из слабых в Приволжском федеральном округе и в целом в Российской Федерации. По уровню качества образования Пермский край занимал последние позиции в ПФО и 61-е место в России<sup>1</sup>. Исследования зафиксировали проблемы доступности качественного образования, неэффективность сети образовательных учреждений, низкий уровень внедрения информационных технологий, не соответствующее требованиям надзорных органов состояние большинства зданий.

Основной целью развития системы образования в крае на 2008–2010 годы стало обеспечение системных отраслевых преобразований через интеграцию приоритетных национальных проектов с региональными программами социально-экономического развития. Это позволило остановить развитие негативных тенденций и добиться некоторых успехов (*вставка 3.1*).

С точки зрения Целей развития тыся-

челетия (ЦРТ), сформулированных для России, особое значение для Пермского края имеет обеспечение доступности качественного образования.

Насколько доступно качественное образование для социально незащищенных групп населения? Каковы механизмы их вовлечения в образование и обеспечение позитивной социализации? Насколько доступно дошкольное образование для детей из малообеспеченных семей или проживающих в сельской местности? Как обновляется содержание образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний, ключевых компетентностей, обеспечивающих конкурентоспособность человека на рынке труда? Ориентирована ли система профессионального образования (начального, среднего и высшего) на требования современной экономики и рынка труда?

Возможности получения образования определяются ресурсами той социальной группы, к которой принадле-

#### ВСТАВКА 3.1. ПЕРМСКИЙ КРАЙ В КОНКУРЕНЦИИ ЗА КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ .....

##### Результаты ЕГЭ

В 2009 году выпускники школ сдавали 13 предметов в форме ЕГЭ. Средние тестовые баллы по предметам, кроме химии и литературы, были выше среднероссийских.

Не справились с ЕГЭ по русскому языку 337 выпускников, что составляет 2% от сдававших предмет (по РФ — 6,3%), по математике — 319 выпускников, что составляет 2,4% (по РФ — 6,8%). Наивысший балл по предметам ЕГЭ получили 49 выпускников образовательных учреждений (ОУ) Пермского края.

##### Участие в олимпиадах

85 школьников представляли Пермский край и боролись за победу в предметных олимпиадах на российском уровне; 48 школьников (55%) получили различные награды по итогам олимпиад. При этом число учащихся, ставших победителями (1-е место), увеличилось вдвое: с 7 (2008 г.) до 14 (2009 г.). Учащиеся стали победителями по 10 предметам: физике, химии, праву, технологии, литературе, русскому языку, истории, биологии, а также впервые — по французскому языку и информатике. Пермский край входит в «золотую дюжину» регионов России по количеству победителей в различных олимпиадах и конкурсах российского уровня.

<sup>1</sup> Рейтинг субъектов Российской Федерации по показателям развития образования: продолжение эксперимента. Часть 2 // Голуберг Л. М., Забатурина И. Ю., Ковалева Н. В., Кузнецова В. И., Нечаева Е. Г., Озерова О. К. // Вестник образования. — 2007. — № 3.

жит индивид, а доступность связана с характеристиками образовательного пространства, сформировавшегося на территории края. А оно должно быть способно предложить каждому ребенку образование, обеспеченное материальными и финансовыми ресурсами, компетентными учителями и комфортными условиями обучения. Образование должно удовлетворять все потребности ребенка для развития его потенциала социально-экономической мобильности. Выравнивание шансов получения качественного образования является

основой социальной политики в регионе (вставка 3.2).

В Пермском крае в 2008 году проведено комплексное исследование системы образования, в котором приняли участие пермские вузы и научные лаборатории, общественные и политические организации, представители родительской общественности.

С точки зрения доступности образования, наиболее острые проблемы выявлены в ходе оптимизации сети образовательных учреждений Пермского края. На сегодняшний день не сложилась



### ВСТАВКА 3.2. ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА

#### ПЕРМСКОГО КРАЯ В АСПЕКТЕ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ .....

##### I. Рост человеческого потенциала через изменение качества образования

Основная цель – предоставить всем школьникам, независимо от места жительства, возможность получить качественное общее образование. Основные механизмы — реализация Программы социально-экономического развития Пермского края и комплексного проекта модернизации образования. Основные идеи:

1. Создание школ международного бакалавриата, школ для старшеклассников, базовых школ как ресурсных центров и т. д. *Ожидаемый эффект:* конкурентное преимущество перед другими регионами, снижение миграционного оттока, увеличение притока специалистов и студентов.

2. Внутренняя реструктуризация сети и приведение образовательных учреждений в нормативное состояние. Создание школ отдельных ступеней. Ремонт и оснащение ОУ в соответствии с требованиями надзорных органов и образовательных стандартов. *Ожидаемый эффект:* снижение неэффективности расходов, увеличение количества детей, обучающихся в «нормативных» и безопасных условиях; оптимизация сети.

3. Развитие дистанционного образования; включение родителей в образовательный процесс через единый школьный образовательный портал. *Ожидаемый эффект:* доступность качественного образования независимо от места жительства, удовлетворенность населения образованием.

4. Построение новой системы контроля качества образования, портфолио учителя и ученика. Введение новой системы оплаты труда, ориентированной на достижение результатов. *Ожидаемый эффект:* объективизация оценки качества образования, снижение детской преступности, асоциального поведения, эффективная мотивация труда учителя.

5. Организация сетевого взаимодействия учителей с целью получения качественного дидактического обеспечения образовательного процесса (сетевые объединения учителей, «вики-технологии» при проектировании уроков, использование цифровых образовательных ресурсов и т. д.). *Ожидаемый эффект:* повышение качества образования при снижении трудозатрат.

6. Развитие системы высшего образования (реализация инновационных программ национальных исследовательских университетов — ПГУ, ПГТУ, ПФ ГУ–ВШЭ, выплаты докторам наук, повышение привлекательности вузов Пермского края через региональные стипендии студентам, обучение пермских студентов по магистерским программам в лучших вузах мира и др.). *Ожидаемый эффект:* становление пермских вузов как центров исследований в сфере высокотехнологичных наукоёмких производств и социально-гуманитарных наук, увеличение доли жителей, занятых в производстве интеллектуального продукта, рост числа защит кандидатских и докторских диссертаций, увеличение числа опубликованных докторами наук статей в рецензируемых, т. н. «ваковских», и зарубежных изданиях, и полученных ими патентов, привлечение большего объема средств российских и зарубежных фондов на научные исследования; увеличение числа абитуриентов, имеющих высокий средний балл по результатам ЕГЭ, поступивших в пермские вузы, в том числе из других регионов.

## II. Внедрение механизма эффективного регионального заказа в систему образования

1. На подготовку рабочих кадров и специалистов для социально-экономической сферы края (участие работодателей в формировании заказа). Включение работодателей в процессы оценки качества подготовки кадров с учетом обновленных стандартов профессионального образования. *Ожидаемый эффект:* снижение затрат на подготовку кадров под реальные потребности отраслей экономики края; изменение сети учреждений профессионального образования, развитие рынка услуг негосударственного сектора.

2. Доведение финансовых средств до ОУ, исходя из нормативов подушевого финансирования, включающих в свой состав все затраты на оказание образовательной услуги и ориентированных на достижение определенного (заданного) результата. *Ожидаемый эффект:* оптимизация затрат на учащегося при повышении качества образования.

## III. Развитие рынка образовательных услуг

1. Выведение непрофильных для образования функций в сторонние организации (питание, бухгалтерский учет, подвоз детей, содержание имущественного комплекса, клининговые услуги и др.).

2. Размещение образовательных услуг в негосударственном секторе.

*Ожидаемый эффект:* развитие конкуренции, рынка образовательных услуг, повышение эффективности менеджмента.

## IV. Развитие дошкольного образования

1. До 5 лет — содействие развитию домашнего воспитания при расширении рынка дошкольных образовательных услуг для оказания помощи родителям в воспитании детей.

2. С 5 лет — гарантированное дошкольное образование.

3. Специальная работа с детьми из семей, находящихся в социально опасном положении (социально-педагогические услуги).

*Ожидаемый эффект:* повышение качества подготовки детей к школе, снижение рисков неблагополучия детей из семей в социально опасном положении, повышение рождаемости.

система информирования родителей и педагогов о планах реорганизации учреждений, что порождает неприятие и сопротивление любым нововведениям. Не разработаны инструменты конструктивного участия общественности в принятии решений, прежде всего в части оптимизации сети. В частности, исследователи выделили следующие проблемы:

1. Управляющие советы различного уровня созданы, но зачастую работают формально, а подавляющее большинство родителей по-прежнему не видит себя в качестве заказчиков образования и участников управления школой.

2. Низкий уровень компетенции и ответственности органов общественного управления школой.

3. Нет механизмов формирования и правового регулирования ответственности родительской общественности.

Ряд проблем, касающихся доступности образования, непосредственно связан с реализацией ЦРТ для России.

Так, отсутствует система продуманной интеграции в образовательную среду детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, т.е. доступности качественного образования для незащищенных групп населения. Не созданы условия для развития инклюзивного образования — детям с ограниченными возможностями передвижения невозможно попасть в общеобразовательное учреждение — в школах, попавших в выборку общественного контроля, нет пандусов. Не обеспечены в полной мере равные возможности получения дошкольного образования из-за отсутствия детских садов на отдельных территориях края. Не разрабатываются и не внедряются в практику этичные технологии работы с детьми из малообеспеченных семей.

Следующий блок проблем, выявленных в ходе исследования, касается качества образования. Прежде всего, до 2009 года не было четкого и согласованного понимания того, что подразу-



меваются под качеством образования и какова его цель. После утверждения федерального государственного образовательного стандарта эти цели появились, причем в четко структурированном виде. Стало понятно, что конкретно и в каком направлении следует совершенствовать и повышать. Дополняют картину кадровые проблемы:

- стареющий педагогический персонал (педагоги-пенсионеры не уходят на пенсию в связи с низкой ее величиной — следовательно, не освобождаются места для молодых педагогов);
- материально-технические условия значительно изменились, однако пользоваться новыми инструментами умеют далеко не все педагоги;
- система повышения квалификации педагогических кадров разбалансирована, не соответствует новым задачам;
- подготовка директоров образовательных учреждений как менеджеров недостаточна;
- директора загружены организацией непрофильных услуг (ремонт, уборка, бухгалтерия и т. д.) и др.

В крае ведется работа по совершенствованию содержания и оценки результатов образовательного процесса. Однако пока не сформирована система оценки качества, основанная на развитии способностей эффективно применять полученные знания (компетентностный подход), а учебные пособия и контроль не ориентированы на компетентностный подход к обучению.

В ходе исследования родители отметили проблемы в школах, связанные с непредоставлением своевременной медицинской помощи, слабой организацией питания, что, в первую очередь, отрицательно сказывается на учащих-ся из социально незащищенных групп населения.

Довольно острой является проблема предупреждения девиантного поведения, особенно в подростковом возрасте. Система образования слабо ориентирована на решение проблем детской и подростковой преступности, несмотря на то что это один из важных показателей эффективности ее работы, который внесен в оценку деятельности не только

образовательных учреждений, но и муниципальных образований.

В сфере финансово-экономического обеспечения и материально-технического оснащения образовательного процесса исследователи зафиксировали:

- неумение руководителей образовательных учреждений эффективно использовать новые финансовые инструменты (нормативно-подушевой норматив, новую систему оплаты труда, переход в автономное учреждение, передачу непрофильных функций сторонним организациям);
- обострение проблемы низкой эффективности расходов в школах с малой наполняемостью;
- слабость развития рынка образовательных услуг, в условиях практического отсутствия конкуренции;
- невозможность перераспределения средств бюджетов разного уровня;
- низкую степень развития инфраструктуры — только 89% учреждений имеют лицензии, т. е. соответствуют нормативным требованиям осуществления образовательной деятельности.

В рамках модернизации сферы образования в крае идет внедрение новой системы оплаты труда работников ОУ, а в распределении стимулирующей части и оценке качества образовательных услуг непосредственно участвуют их потребители. Однако в настоящее время у многих учреждений стимулирующая часть зарплаты либо отсутствует совсем, либо не превышает 9–10% (вместо 30%).

Пока не заработают механизмы полноценного стимулирования по результатам, престиж профессии учителя останется прежним. Это не способствует притоку выпускников вузов и высвобождающихся специалистов в образовательные учреждения.

Начальное и среднее специальное профессиональное образование по-прежнему мало ориентировано на подготовку специалистов, востребованных на рынке труда (хотя в этом направлении произошли значительные изменения).

Система высшего образования малоприtractive для выпускников школ и нуждается в радикальной перестройке.



### 3.2. МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ И РЕШЕНИЯ ЕЕ ПРОБЛЕМ

Проекты являются основным инструментом решения задач в рамках функционально-целевой модели управления, поэтому в Пермском крае реализуются несколько федеральных и более десятка краевых проектов (<http://human.permkrai.ru/fcbrhp/mo/>). Их можно разделить на локальные, т. е. направленные на решение проблем конкретных подсистем, и системные проекты, результаты которых затрагивают работу всей образовательной сферы или носят межведомственный характер.

Крупным проектом системного характера, в котором с 2008 года участвует Пермский край, является Комплексная программа модернизации образования (КПМО). В регионе реформированы практически все значимые стороны образования, направленные на повышение доступности и качества.

Наиболее интересные достижения получены в ходе реализации комплексного проекта в сфере информатизации, развития сети образовательных учреждений, внедрения новых финансовых инструментов управления школой. «Электронное образование» Пермского края имеет множество разделов в карте доступа к сетевым ресурсам регионального Министерства образования: «Портфолио учителя», «Web-школа», «Портал дошкольного образования», «Рейтинг территорий Министерства образования Пермского края», «Региональная система оценки качества образования», «Система обращения регионального сертификата».

В ходе реализации КПМО обозначился новый подход к оценке качества образовательных услуг и эффективности деятельности учреждений. Этот подход включает 5 блоков результатов: учебные достижения (не только ЕГЭ, но и региональные исследования), внеучебные достижения (олимпиады, соревнования), воспитанность учащихся (главное — отсутствие правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних), их здоровье, а также общественная оценка качества образования. В перспективе результатом должен стать надежный

инструмент, позволяющий ввести новую систему оплаты труда педагогов, основанную на результатах, обоснованно развивать сеть образовательных учреждений, принимать управленческие решения.

Другим системным проектом, направленным на повышение качества образования, является расширение общественного участия в управлении образовательным процессом. В крае на протяжении последних нескольких лет родительская общественность, а также гражданские и общественные организации вовлекаются в различные аспекты управления как отраслью в целом, так и отдельными образовательными учреждениями. Однако пока сохраняется ряд барьеров, препятствующих этому процессу. В частности, у родителей и общественности нет практических навыков и механизмов взаимодействия с государственными структурами, из-за чего общество ведет себя пассивно и реально не влияет на систему образования. Отсутствие специальной дополнительной подготовки осложняет процесс формирования действенных органов общественного участия в управлении ОУ. Кроме того, многие образовательные учреждения, особенно за границами мегаполиса, инерционны и закрыты, слабо взаимодействуют друг с другом и другими социальными партнерами, не имеют общественной оценки деятельности педагогов и учреждений.

Преодоление барьеров и расширение общественного участия в Пермском крае ведется посредством:

а) поддержки различных форм этого участия (рис. 3.1);

б) проведения региональных конкурсов Управляющих советов (далее — УС) «Путь к партнерству» (в 2008 году в конкурсе приняли участие 55 УС, из них победителями стали 20, в 2009 году — 10), муниципальных конкурсов (например, в Перми — «Самая комфортная школа»);

в) привлечения общественных управляющих к экспертной деятельности, приглашения к участию в общественных слушаниях;



## ДЕЙСТВУЮЩИЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ РОДИТЕЛЕЙ И БИЗНЕСА В РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАНИЯ



Рис. 3.1. Действующие формы участия родителей и бизнеса в развитии образования

г) разработки и реализации системы обучения «общественных управляющих» (в Пермском крае проводятся дистанционные курсы, выездные очные семинары, обучающие семинары с участием победителей конкурса УС «Путь к партнерству», консультации и др.).

Отличительной чертой новой системы повышения квалификации руководящих и педагогических кадров в Пермском крае становится привлечение инновационных образовательных учреждений и организованных Университетских округов. Среди новых участников системы повышения квалификации:

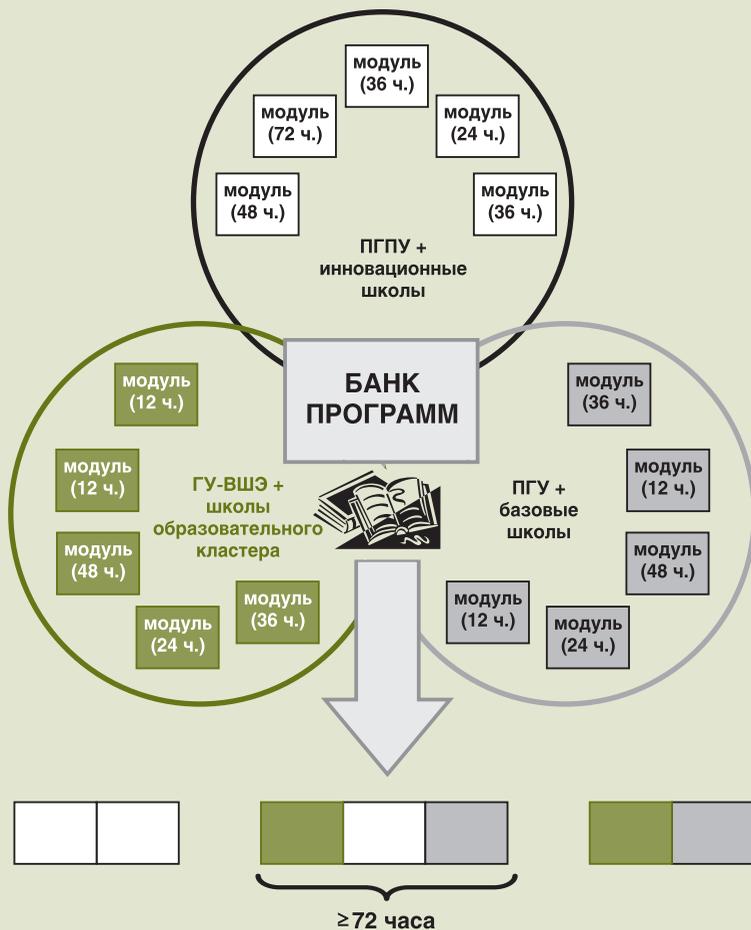
- вузы, оказывающие услуги по повышению квалификации по различным направлениям;
- центры инновационного опыта, которыми становятся школы-победители приоритетного национального проекта «Образование», а также школы, получившие такой статус по резуль-

татам опытно-экспериментальной деятельности. Педагоги-инноваторы становятся центральным звеном в системе повышения квалификации.

В крае создается единый электронный банк образовательных программ с целью формирования равных конкурентных условий для различных структур, предоставляющих услуги дополнительного профессионального образования (рис. 3.2). Новшеством стало использование модульных образовательных программ повышения квалификации педагогических работников и общественных управляющих, что позволяет участникам рынка повышения квалификации не соперничать и бороться за слушателей, а продуктивно взаимодействовать.

С целью снижения социальной базы детской и подростковой преступности в крае реализуются проекты в сфере детства (вставка 3.3).

МОНИТОРИНГ



РЕЗУЛЬТАТ

Профессиональная компетентность педагога

Рис. 3.2. Сетевое взаимодействие в рамках повышения квалификации педагогических и руководящих работников



**ВСТАВКА 3.3. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ В СФЕРЕ ДЕТСТВА**

Среди факторов, способствующих распространению в Пермском крае маргинальных моделей социального поведения — высокая концентрация исправительных учреждений, высокий уровень преступности, алкоголизма и наркомании, низкий уровень общей культуры.

В 2008 году в крае проживало 536 474 ребенка в возрасте 0–17 лет, более 10% из них — социально неблагополучные, в том числе 4,2% — дети «группы риска» (22 469 человек), почти 4% (21 092 чел.) — дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, причем большинство из них являются социальными сиротами. Поэтому на территории края постоянно действует несколько программ, направленных на защиту этой категории населения.

Многие проблемы решаются в рамках краевой целевой программы «Семья и дети Пермского края на 2007–2010 годы», утвержденной Законом Пермского края от 13 марта 2007 г. № 15-ПК. В основе программы — идея разработки и реализации детских проектов, направленных на профилактику нарушений физического, психического, социального здоровья детского населения и развития детей (<http://human.permkrai.ru/>).

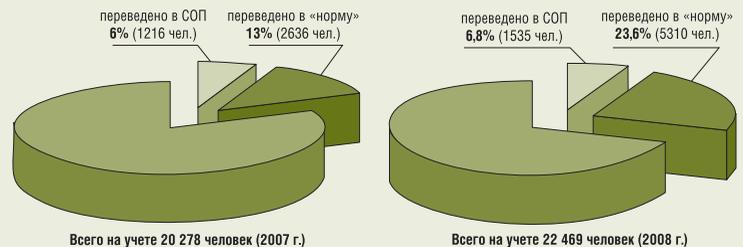
В рамках подпрограммы «Право ребенка на жизнь и здоровье» развитие получил проект **«Ранняя профилактика социально опасного положения и социального сиротства»**.

**Его основные направления:** внедрение комплексной модели ранней профилактики СОП и социального сиротства в систему здравоохранения, образование, социальную защиту населения, молодежную политику; улучшение качества предоставляемых профилактических услуг.

**Цель проекта:** возвращение детей «группы риска» в норму по результатам индивидуальной коррекционной работы.

**Задачи:** увеличение числа детей, приведенных в «норму»; уменьшение числа детей, переведенных в СОП.

**Целевой показатель:** доля детей «группы риска», переведенный в «норму», от общего числа детей, состоящих на учете, %.



**Проект «Устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи»**

За последние три года в Пермском крае ежегодно устраивается в семьи и возвращается после реабилитации в кровные семьи более 5000 детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Органами опеки и попечительства края за 2009 год устроено во все формы семейного устройства 5620 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2008 году — 5613 детей.

Ежегодно увеличивается количество усыновленных детей. В 2009 году усыновлен 671 ребенок (в 2008 году — 643). Это второй показатель по усыновлению в Российской Федерации после города Москвы (707).

Диаграмма 3.1

**Динамика развития замещающих форм устройства детей**





Дополнительно реализуются региональные проекты:

- «Выявление и реабилитация семей и детей, находящихся в социально опасном положении».
- «Внедрение восстановительных (ювенальных) технологий в деятельность субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних».
- «Реструктуризация детских домов».
- «Одарённые дети».

Проект «Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних» фокусирует усилия педагогических работников школ на учащихся из неблагополучных семей. В первую очередь решаются вопросы занятости подростков. Все дети из неблагополучных семей поставлены на учет. С каждым из них ведется работа по индивидуальной программе, оказывается помощь психологов и социальных педагогов. Уровень преступности среди несовершеннолетних ежегодно снижается.

Диаграмма 3.2

**Общее количество несовершеннолетних, совершивших преступления, в динамике**



Диаграмма 3.3

**Уровень преступности среди несовершеннолетних за I полугодие 2009 года (по сравнению с АППГ)**



### 3.3. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Система образования региона должна стать реальным социальным лифтом, который позволяет создать равные стартовые условия для всех проживающих в крае детей. Для этого необходимо создание непрерывной цепи всех звеньев образования: дошкольное — общее — профессиональное — дополнительное. Каждый из этих элементов имеет свою

специфику в плане достижения ЦРТ для России.

Развитие системы дошкольного образования (вставка 3.4) занимает все более значимое место в деятельности органов управления образованием. Осознание того, что уровень развития дошкольного образования и его доступность являются необходимыми услови-

#### ВСТАВКА 3.4. ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ПЕРМСКОМ КРАЕ .....

В 2009 году в крае проживали 237,9 тыс. детей дошкольного возраста (от 0 до 7 лет). Реально нуждались в дошкольных учреждениях — 148,8 тыс. детей (от 2 до 6 лет). При этом в крае 1313 учреждений, реализующих программы дошкольного образования, которые посещают 127,2 тыс. детей, в том числе 1080 детей-инвалидов.

Очередь составляла 16 659 человек, что в 3 раза меньше, чем было в предыдущие годы. В основном это дети из малых городов и районных центров края. Охват детей в возрасте от 3 до 7 лет дошкольным образованием составляет 88,9%, 5–7 лет — 97,3%. Это лучший результат за последние несколько лет.

ями успешной социализации ребенка и его дальнейшего продвижения в системе образования, обусловило пристальный интерес к проблемам дошкольного образования.

Одна из приоритетных задач, стоящих перед региональными и муниципальными органами власти, сделать дошкольное образование доступным (в соответствии с ЦРТ — особенно для детей из малообеспеченных семей и в сельской местности). В 2007 году в Пермском крае из 200 тыс. детей дошкольного возраста лишь 62% были охвачены дошкольным образованием, 23% находились в очереди на получение этой услуги. Для решения проблемы региональным правительством были сформулированы три группы целей:

- развитие рынка услуг дошкольного образования и дальнейшая закупка государством этой услуги на свободном рынке (т. е. развитие негосударственного сектора);
- строительство новых и возвращение в систему дошкольного образования ранее перепрофилированных зда-

ний детских садов (в 2009 году введено в строй 6 новых ДОО);

- выплата пособий родителям, чьи дети-дошкольники не посещают детские сады, т. е. поддержка и развитие семейных форм воспитания (*вставка 3.5*).

В краевой системе общего образования (*вставка 3.6*) процессы модернизации, в том числе и информатизации, представлены большим спектром проектов.

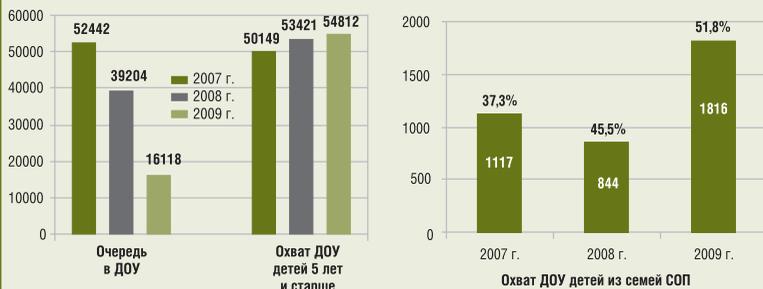
Организация обучения детей младшего школьного возраста должна быть максимально приближена к месту жительства. Наибольшее количество «неэффективных» школ, по показателям расходов на одного ученика, находится в сельской местности. Возникли противоречия между жителями, борющимися за сохранение этих школ, и администрациями муниципальных образований. Одним из механизмов снижения напряженности стал **проект «Учительский дом»**. Суть проекта состоит в том, что учитель проживает и ведет образовательную деятельность в начальной школе в одном здании. Наибольшего



**ВСТАВКА 3.5. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПОСОБИЙ СЕМЬЯМ, ИМЕЮЩИМ ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ ОТ 1,5 ДО 5 ЛЕТ**

В 25 муниципальных территориях края с 2008 года реализуется пилотный проект «Предоставление пособий семьям, имеющим детей в возрасте от 1,5 до 5 лет, не посещающих муниципальные дошкольные образовательные учреждения». Суть проекта: семья имеет выбор — отдать ребенка в детский сад или воспитывать его дома, получая пособие. Дети из семей, находящихся в социально опасном положении, такого выбора не имеют: они получают приоритетное право на посещение детского сада. Выплаты получают более 28 тысяч семей. Увеличилось до 91% количество детей от 5 лет, посещающих детские сады. За 9 месяцев 2009 года очередность в муниципальные дошкольные учреждения снизилась на 91%.

По результатам первого этапа реализации проекта началось развитие рынка услуг и движение в сторону негосударственных учреждений. В городе Перми создано 2 таких учреждения и 3 мини-детских сада.



эффекта можно достичь при организации таких школ как негосударственных, с размещением муниципального заказа и соответствующим государственным финансированием. Первый такой дом построен и введен в действие в д. Разино Кудымкарского района.

Оптимизация сети основных школ прежде всего направлена на повышение доступности качественных образовательных услуг. Пермский край имеет ряд особенностей, которые определяют объективные трудности размещения образовательных учреждений, обеспечивающих современное и качественное образование. Эти особенности связаны с исторически сложившимися территориальными диспропорциями размещения и развития производительных сил, значительной протяженностью территории, низкой плотностью населения в половине (в 14 из 28) муниципальных районов сельского типа и в 2 (из 14) муниципальных районах городского типа. Поднять уровень всех образователь-

ных учреждений до требуемого сегодня практически невозможно. Оптимизация неизбежна, но требует тщательности в разработке, учета ситуации, длительной работы и уважительного отношения к мнению родителей, учащихся и педагогов, расчета и минимизации рисков.

Основной моделью предоставления учащимся оптимальных возможностей получения качественного образования в Пермском крае выбрана так называемая базовая школа с сетью филиалов, структурных подразделений. Эта модель позволяет максимально использовать социокультурный потенциал территорий, обеспечить концентрацию образовательных, материальных, финансовых и прочих ресурсов, расширить социальные контакты сельских школьников, обеспечить доступ к центрам культуры и спорта (рис. 33). На сегодняшний день в крае работает 39 базовых школ, для которых основная задача на данном этапе реализации проекта, — обеспечение учреждений всеми необходимыми ресурсами.

ВСТАВКА 3.6. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ В ЦИФРАХ (НА НАЧАЛО 2009 ГОДА) ●●●●●●●●

**891** общеобразовательное учреждение, из них 73 начальных (в том числе 56 — для детей дошкольного и младшего школьного возраста), 232 основных, 586 средних (полных) школ.

**251,2 тыс.** учащихся (по сравнению с предыдущим учебным годом их количество уменьшилось на 4,2 тыс.; темпы снижения в предыдущие два года были еще выше (на 11–16 тыс.). Начиная с 2010/11 учебного года численность учащихся школ начнет расти.

**80** школ с углубленным изучением отдельных предметов, **23** гимназии, **12** лицеев, **1** кадетская школа. В учреждениях повышенного статуса **43,3 тыс. учеников (17,2%** от общего количества обучающихся).

559 образовательных учреждений (**62,79%**) расположены в сельской местности, в них обучается 69,1 тыс. (**27,5%**) учащихся и работает 9192 учителя (**43,4%**).

**172 национальных школы**, в них воспитывается и обучается **8,9 тыс. детей**. В 100 школах обучение ведется на родном (нерусском) языке. Как предмет его изучают 7,3 тыс. учащихся, в том числе в 58 татарских школах (4,7 тыс. чел.), в удмуртской (57 чел.), в марийской (41 чел.), в 39 школах с изучением коми-пермяцкого языка (2,4 тыс. чел.), в школе с изучением коми-язвинского языка (48 чел.). Действуют 72 дошкольных образовательных учреждения с воспитанием на родном языке, в том числе 35 — на татарском, 37 — на коми-пермяцком.

**67** учреждений специального (коррекционного) образования I–VII видов. Всего в крае по данным на 1 сентября 2008 года зарегистрировано **13 684** ребенка с ограниченными возможностями здоровья. Из них **7740** обучаются в учреждениях специального (коррекционного) образования (**56%**), **5944** — в коррекционных классах общеобразовательных учреждений (**43%**), **2318** детей осваивают индивидуальные программы обучения в общеобразовательных классах (**16%**) и **789** обучаются индивидуально на дому (**5%**).

В крае **8569** детей-инвалидов в возрасте от 0 до 17 лет. Общее образование получают **4689** человек (**54,7%**), из них в общеобразовательных учреждениях — **2061** ребенок-инвалид (**24%**), **558** детей (**6,5%**) обучаются по индивидуальным программам на дому. В учреждениях специального коррекционного образования доля обучающихся инвалидов составляет **27%** (**2070** детей).



**СХЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ  
ПО ГОРНОЗАВОДСКОМУ МУНИЦИПАЛЬНОМУ РАЙОНУ  
В РАМКАХ ПРОЕКТА ПО РАЗВИТИЮ БАЗОВЫХ ШКОЛ**

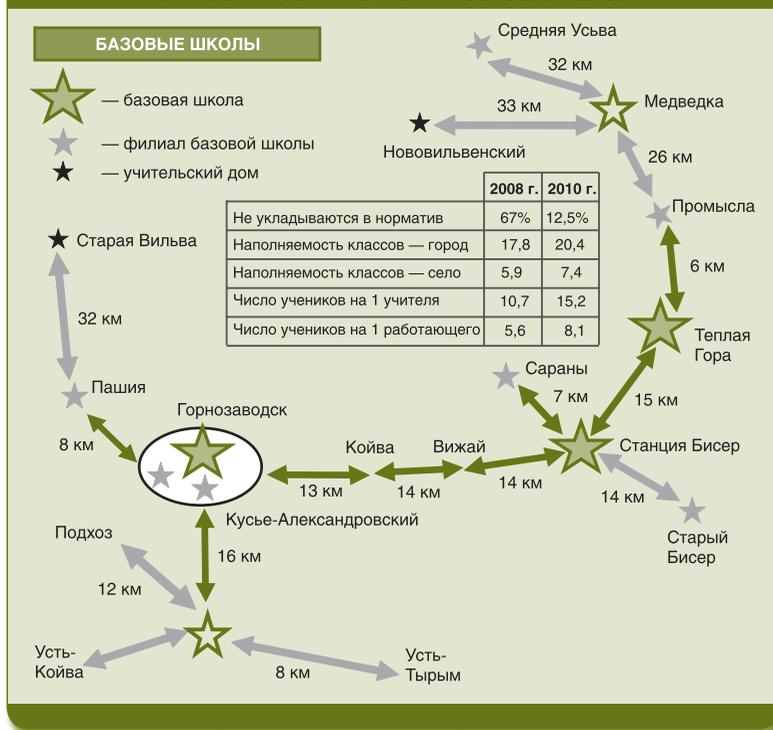


Рис. 3.3. Схема взаимодействия образовательных учреждений по Горнозаводскому муниципальному району в рамках проекта развития базовых школ

Образовательная эффективность базовых школ состоит в формировании оптимальных организационно-педагогических моделей сетей ОУ, внедрении современных форм организации образовательного процесса и повышении конкурентоспособности выпускников сельских школ.

Социальная эффективность базовых школ заключена в обеспечении равного доступа, особенно детей из малых и отдаленных населенных пунктов, к современному качеству образования. Кроме того, повышается социализация учащихся и стабилизируется уровень заработной платы сельских педагогов в условиях демографического спада.

Экономическая эффективность базовых школ состоит в концентрации и эффективном использовании всех типов ресурсов — ученических, кадро-

вых, финансово-экономических, материально-технических.

Старшая ступень школы — основа для развития и более высокого качества работы, роста производительности труда, как этого требуют ЦРТ для России. На повышение доступности и качества образования на старшей ступени в Пермском крае направлен ряд проектов. Один из них — «Школа для старшеклассников», который за счет концентрации ресурсов обеспечивает полноценное современное образование, предоставляет возможность самостоятельно выбирать образовательные программы с учетом уровней сложности и наличия специализированного профильного обучения, позволяет включаться в социальные и производственные практики на предприятиях края. В настоящее время создано 8 таких школ, в которых



будут обучаться более 4,5 тыс. школьников. Это направление деятельности полностью вписывается в национальную инициативу «Наша новая школа».

Сделать общее образование более доступным и обеспечить мотивацию школьников на успешное обучение призван проект по предоставлению стипендий старшеклассникам, прежде всего нуждающимся и хорошо успевающим. Этот замысел будет воплощен с 1 сентября 2010 года.

Обучение школьников по программам международных стандартов предполагает проект «Создание системы международного бакалавриата в Пермском крае». В проекте участвуют три школы (две из которых уже авторизованы), которые обучают по программам начальных лет обучения (НУО) с 3 до 11 лет, средних лет обучения (МУО) — с 12 до 16 лет и дипломным программам (ДП) — с 17 до 19 лет. Ежегодно выпускники этих школ вместе с аттестатом будут получать дипломы международного бакалавриата (ИБ), которые принимают университеты 70 стран мира.

Система образования не может называться доступной, если из нее исключена какая-либо категория детей. В этой связи очень важно вовлечь незащищенные группы населения в образование и социализацию. Существует ряд задач, которые необходимо решить, расширяя доступ к качественному образованию детей с ограниченными возможностями здоровья. Среди них:

- ведение четкого регистра детей-инвалидов (существует большая разница в межведомственной статистике);
- качественный подбор индивидуальных программ реабилитации, создание необходимых условий оказания качественных реабилитационных услуг;
- привлечение узких специалистов для правильной постановки диагноза и выбора форм обучения;
- развитие материальной базы в образовательных учреждениях, позволяющей в полной мере проводить образовательную и реабилитационную работу с детьми этой категории;
- привлечение и подготовка специалистов для работы с детьми-инвалидами,

детьми с ограниченными возможностями здоровья, способных организовать качественное сопровождение.

Проект «Современное коррекционное образование» запущен в крае для решения проблем обеспечения доступа к качественному образованию детей с ограниченными возможностями. Главная цель проекта — совершенствование системы специального образования Пермского края через создание оптимальных условий для развития и социализации воспитанников.

Особое значение имеют технологии, облегчающие доступ к качественному образованию. Среди них наиболее эффективным является дистанционное образование. Сегодня в Пермском крае более 4300 детей обучаются на основе дистанционной технологии по предметам, которые либо не преподаются по разным причинам в отдаленных деревнях и селах, либо не изучаются на профильном уровне. В процессе развития такой формы обучения появился новый тип педагога — сетевой. Это рождает проблему отсутствия кадров, владеющих этими технологиями. Препятствует развитию дистанционного обучения наличие в общественном сознании негативных стереотипов и предрассудков. Считается, например, что это суррогатный вид обучения, который не позволяет освоить программу в полном объеме. Для разрушения таких представлений планируется организовать информационное освещение возможностей, предоставляемых дистанционной формой образования (*вставка 3.7*).

К 2007 году в структуре занятых в экономике Пермского края наблюдается снижение доли лиц, имеющих среднее специальное профессиональное образование (СПО) и среднее (полное) общее образование, с одновременным увеличением доли имеющих высшее профессиональное образование (ВПО) и начальное профессиональное образование (НПО). Данная тенденция говорит об изменении спроса на услуги профессионального образования. Результатом стал ряд проектов, направленных на адаптацию к изменившимся условиям (*вставка 3.8*).

Существует разрыв между потребнос-



### ВСТАВКА 3.7. «ЭЛЕКТРОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ»

С 2008 года в рамках проекта «Телекоммуникационная образовательная сеть Пермского края (Web-2.0)» создана и запущена система электронных дневников учащихся.

Это первый этап большого проекта по развитию системы информационных услуг, предоставляемых учащимся, родителям и педагогам. Электронные дневники уже ввели 263 школы, охватив более 40 тыс. учащихся. По сравнению с традиционным дневником электронная система предоставляет более полную и актуальную информацию для родителей и учеников: расписание, домашние задания с материалами для подготовки, прогноз домашней нагрузки, подробные сведения посещаемости, рейтинг успеваемости. Нагрузка педагогов возрастает, поэтому с 2010 года учителя будут получать доплату за ведение электронных дневников и журналов.

#### МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СЕТЬ

##### Основные компоненты сети



Разрабатывается система совместной подготовки педагогов к урокам, система электронного сопровождения самостоятельной работы учащихся и расширение дистанционного обучения. Телекоммуникационная образовательная сеть способна стать важным элементом системы оценки качества образования и действенным механизмом повышения качества образования школьников.

тиями экономики Пермского края в профессиональных кадрах и системой их подготовки. Другими словами, порядка десяти бюджетообразующих отраслей реально не имеют рынка рабочей силы, а полторы сотни учреждений НПО и СПО

готовят кадры по профессиям, не востребованным данными отраслями.

Новым механизмом регулирования отношений заказчиков и поставщиков услуг в сфере начального и среднего профессионального образования



### ВСТАВКА 3.8. СИСТЕМА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Программы НПО реализуют 82 учреждения, в которых обучается 32,6 тыс. человек (2008 год). Сеть СПО насчитывает 64 учреждения, из них 32 колледжа. Всего в системе СПО обучается почти 50 тыс. студентов (2008/09 учебный год).

Доля лиц, имеющих высшее образование, в структуре занятого населения составляет 21% (данные 2007 года), что ниже среднего как по РФ (26%), так и по ПФО (23%).

Численность студентов вузов на 1000 человек населения в 2008/09 учебном году составила 327 человек. В 2008/09 учебном году образовательную деятельность осуществлял 31 вуз (включая 16 филиалов), из них 13 негосударственных. Всего обучается 105 423 студента, из них 88 988 — в государственных вузах.

В крае 3 филиала и 4 института Уральского отделения Российской академии наук, около 35 отраслевых институтов и конструкторских бюро научных и промышленных организаций.

В государственной научной сфере края — более 10 тыс. ученых, в том числе более 600 докторов наук, 2400 кандидатов наук, около 1 тыс. докторантов и аспирантов.

становится включение работодателей в цепочку формирования заказа и поставки услуги. Работодатель становится заказчиком, сам формирует техническое задание и размещает его на конкурсной основе на рынке профессионального образования. Задача органов управления образованием — обеспечить участие в конкурсе не только бюджетных НПО и СПО, но и учебных центров предприятий, которые по качеству подготовки не уступают государственным учреждениям, и стимулировать тем самым конкуренцию учебных заведений за пакет сертификатов по специальностям и направлениям, востребованным предприятиями. Последние начинают заботиться о технологическом переоснащении учебного процесса, повышении качества содержания образования и т. д. Ожидается, что в целом качество подготовки специалиста должно повыситься.

Контрольные цифры приема в образовательные учреждения НПО и СПО в 2009 году утверждены с учетом электронных заявок работодателей, размещенных на специализированном сайте [www.pbou.ru](http://www.pbou.ru). Государственное задание для системы НПО (на все формы обучения) составило 9690 человек (по 85 профессиям), для учреждений СПО — 4027 человек (по 69 специальностям). В 2009 году заявками работодателей подтверждено госзадание на обучение в системе НПО и СПО на 69,7%.

Базовым условием развития вы-

**сшего профессионального образования** является наличие в Пермском крае научных школ мирового уровня, исследующих проблемы порошковой металлургии, механики сплошных сред, физики, геологии, кардиологии и биотехнологий. Свидетельство признания высокого уровня их достижений:

- большие объемы научно-исследовательских работ, осуществляемых на привлеченные средства бизнеса (Пермский государственный технический университет — 250 млн руб., Пермский государственный университет — 110 млн руб. в 2007 году);
- победы в нацпроекте «Образование» (Пермский государственный технический университет — 800 млн руб., Пермский государственный университет — 400 млн руб.);
- активное участие в федеральных научно-технических программах развития научного потенциала высшей школы, развития нанотехнологий, исследования фармпрепаратов и др.

В целях привлечения для работы в Пермском крае ученых из других регионов принято решение о выплате пособий за счет краевого бюджета работающим и вышедшим на пенсию докторам наук. Размер доплаты к пенсиям составляет до 15 тыс. руб. Доктора наук, работающие в государственных вузах, получают дополнительную выплату до 30 тыс. руб. Работающий доктор наук имеет право на выплату, если он подго-



товил не менее одного защитившегося аспиранта или докторанта за последние пять лет и имеет на протяжении пяти лет публикации в рецензируемых научных изданиях.

С сентября 2010 года планируется введение дополнительных региональных стипендий студентам пермских вузов, поступивших в них с высоким (не менее 225) суммарным баллом по результатам сдачи ЕГЭ. Это будет способствовать, на наш взгляд, повышению привлекательности пермских вузов не только для пермских абитуриентов, но и для выпускников школ других регионов.

Несмотря на предпринятые в последние годы меры, пермская система образования имеет ряд проблем. Не решена проблема доступности дошкольного образования для некоторых групп населения. По-прежнему наблюдается значительная дифференциация обще-

образовательных учреждений по качеству предоставляемых образовательных услуг. Доступ к качественному образованию ограничен для большинства сельских жителей и значительной части городского населения. Еще одной причиной, ограничивающей возможности развития человеческого потенциала, является низкая эффективность системы профессионального образования. Данные последней переписи зафиксировали в Пермском крае один из самых низких уровней образования населения, в то время как исследования отмечают, что уровень образования во многом определяет многие другие стороны жизнедеятельности и качество жизни в целом. Существует необходимость более пристального внимания к проблемам развития человеческого потенциала и стратегиям, сформированным в этой сфере.



# Глава 4

## ЗДОРОВЬЕ / ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

### 4.1. МЕДИКО-ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Важнейшим индикатором медико-демографических проблем, характерных для современной России в целом, но еще более остро проявившихся в Пермском крае, является ожидаемая продолжительность жизни населения. В крае этот показатель был одним из самых низких среди регионов РФ в 2007 году (62-й ранг) и самым низким в ПФО. В 2008 году ожидаемая продолжительность жизни составила 65,7 года, для мужчин — 59,3 года, а для женщин — 72,5 (Приложение 4.1). Ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ) зависит от повозрастных показателей смертности, которая обусловлена социально-экономическими и географическими факторами, распространенностью отдельных поведенческих факторов риска, а также доступностью и качеством медицинской помощи в различных районах края. Очень низкими показателями ОПЖ отличается мужское население Коми-Пермяцкого округа — самой депрессивной в социально-экономическом отношении территории края. Например, в Юрлинском районе в 2008 году ожидаемая продолжительность жизни мужчин составила всего 50,8 года.

Проблемы низкого долголетия обусловлены высокой смертностью, особенно сверхсмертностью мужчин в трудоспособных возрастах. Структура причин смертности населения Пермского края типична для современной России в целом. Самые большие доли приходится на болезни системы кровообращения, внешние причины и новообразования (диаг. 4.1).

Проблема высокой смертности трудоспособного населения — одна из острейших в Пермском крае. В 2007 году показатель смертности от всех причин среди населения трудоспособных возрастов составил 8,19%<sup>1</sup>. Это выше, чем в РФ и ПФО (6,91 и 7,09% соответствен-

но). При этом показатели смертности мужчин в возрасте 18–60 лет достигали 13,9%, что в три раза выше, чем у женщин этого возраста (3,9%). Преждевременная смертность в крае по всем приоритетным причинам (кроме смертности от новообразований) превышает показатели в РФ и ПФО в 2007 году. На первом месте среди причин смертности трудоспособного населения находятся травмы и отравления — 1,2 случая на 1000 женщин трудоспособного возраста и 5,3 случая на 1000 мужчин данной возрастной группы. Далее идут болезни системы кровообращения (1,1% у женщин и 5,3% у мужчин), новообразования (0,6% у женщин и 1,2% у мужчин). Болезни органов пищеварения, дыхания, нервной системы, инфекционные и паразитарные болезни составляют в общей сложности 20% смертей населения Пермского края трудоспособного возраста (диаг. 4.2).

Смертность от внешних причин по большей части предотвратима. За 2008 год в Пермском крае от внешних воздействий погибли 4998 человек. Самые большие доли в структуре «случайной» смертности составляют: самоубийства, нападения (убийства), транспортные несчастные случаи, случайные отравления алкоголем, прочие случаи отравлений (диаг. 4.3).

Наибольшие коэффициенты смертности от внешних причин регистрируются на экономически депрессивных территориях края (Кудымкарский, Юрлинский районы Коми-Пермяцкого округа, а также Усольский, Косинский районы, город Гремячинск). Кроме того, в Коми округе регистрируется самая высокая распространенность суицидов, что объясняется, помимо неудовлетворительного уровня жизни, принадлежностью коренного населения к угрофинской этнической группе, среди

Пластина с изображением двух человек на ящере. VIII–IX вв. н. э., бронза, литье. Пермская губ., Верхнее Прикамье

Плоская прорезная пластина. В центре — две человеческие фигуры, соприкасающиеся головами, плечами, кистями правой и левой рук и коленями. Головы и верхняя часть туловищ развернуты анфас, ниже талии — повернуты друг к другу. Фигуры стоят на ящере, по бокам — витые столбики, завершающиеся лосиными головами с рогами.



58

<sup>1</sup> Знак % обозначает количество случаев на 1000 человек.

которой частота случаев добровольного ухода из жизни традиционно высока.

Распространенность алкогольных психозов (психотических расстройств, связанных с употреблением алкоголя) иллюстрирует уровень злоупотребления алкоголем как индикатора распространенности поведенческих факторов, увеличивающих риск преждевременной смертности. Количество алкогольных психозов в Пермском крае в 2008 году почти в 1,5 раза превысило российский уровень (119,12 на 100 тыс. населения против 80,32 на 100 тыс.). На отдельных территориях края российский уровень превышен более чем в 5 раз (*Приложение 4.2*).

Основными причинами преждевременной смертности в регионе — помимо травм и отравлений — являются излечимые по своей природе болезни, а также фатальные осложнения неинфекционных и дегенеративных заболеваний, смерть от которых современные достижения медицинской науки и практики позволяют значительно отсрочить. В связи с этим правомерно говорить о несоответствии структуры, доступности и качества медицинской помощи современным требованиям.

«Кэффициент предотвратимости» смертности от основных причин, или существующий потенциал снижения смертности населения, можно определить сравнивая стандартизированные (по «европейскому стандарту» ВОЗ) показатели смертности населения Пермского края с аналогичными показателями, сложившимися в странах ЕС (*Приложение 4.3*). Смертность в Пермском крае превышает «европейскую» в 3–5 раз, а по отдельным муниципалитетам края и более.

Помимо высокого уровня преждевременной смертности в крае нарастают негативные диспропорции в половозрастной структуре населения, которые предопределяют неблагоприятные тренды в показателях воспроизводства населения (*вставка 4.1*). Без адекватных мероприятий, в том числе в системе здравоохранения, замедлить падение численности населения, а тем более кардинально изменить демографическую ситуацию не удастся.

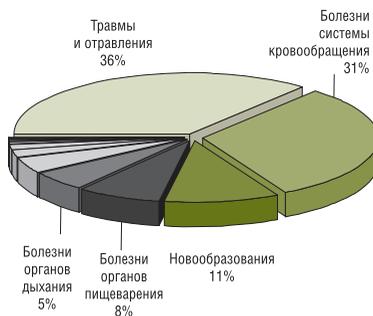
..... *Диаграмма 4.1*

**Структура причин смертности населения Пермского края, 2008 г.**



..... *Диаграмма 4.2*

**Структура причин смертности трудоспособного населения Пермского края, 2008 г.**



..... *Диаграмма 4.3*

**Структура «случайной» смертности взрослого населения в Пермском крае, 2008 г.**



#### ВСТАВКА 4.1. МЕДИКО-ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Суммарный коэффициент рождаемости остается низким в целом по Пермскому краю, и особенно среди городского населения (1,55 и 1,39 соответственно), несмотря на некоторый его рост в последнее время. Самые низкие суммарные коэффициенты рождаемости среди населения наблюдаются в Краснокамске, Соликамске, Кудымкаре, Березниках, Перми. Но на 11 сельских территориях Пермского края (в Большесосновском, Верецагинском, Еловском, Ильинском, Ординском, Сивинском, Суксунском, Уинском, Косинском, Кудымкарском, Юрлинском и Юсьвинском районах) впервые за долгие годы показатель даже превысил уровень, достаточный для воспроизводства населения (2,18 в 2007 г.). Еще на 11 сельских территориях и в Гремячинске суммарный коэффициент рождаемости приблизился к этому уровню (от 2 до 2,15) (диаг. 4А).

Диаграмма 4А

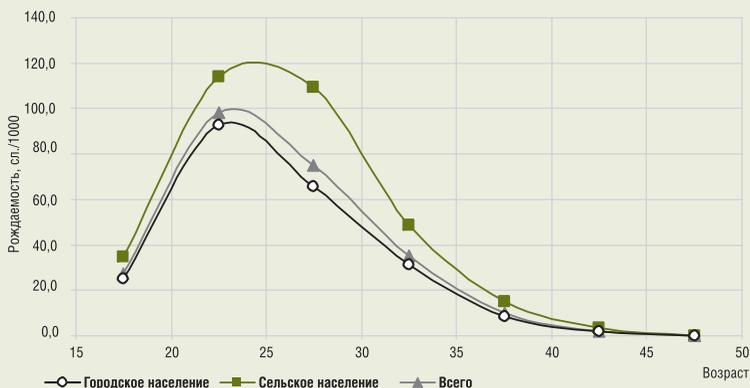
#### Динамика суммарного коэффициента рождаемости в Пермском крае в 1997–2007 гг.



Анализ повозрастных коэффициентов рождаемости показывает, что в 1997 году в Пермском крае пик рождаемости фиксировался у женщин, находящихся в возрастном диапазоне 20–24 года (диаг. 4Б).

Диаграмма 4Б

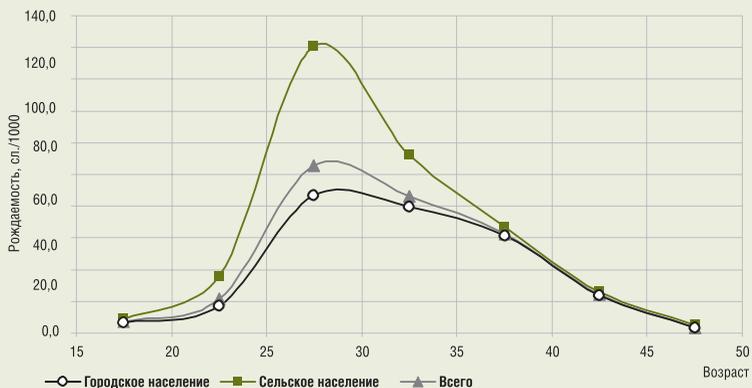
#### Повозрастные коэффициенты рождаемости в Пермском крае в 1997 г.



Средний возраст матери на момент рождения ребенка по краю в целом составлял 25,47 года, среди сельского населения — 25,83 года, среди городского — 25,34 года. В 2007 году пик рождаемости фиксировался у женщин, находящихся в возрастном диапазоне 25–29 лет (диаг. 4В).

Диаграмма 4В

**Повозрастные коэффициенты рождаемости в Пермском крае в 2007 г.**



Средний возраст матери на момент рождения ребенка по краю в целом составлял 31,39 года, среди сельского населения — 30,39 года, среди городского — 31,74 года.

Низкий уровень суммарного коэффициента рождаемости, «старение» среднего возраста матери на момент рождения ребенка свидетельствуют о преобладании среди населения края (особенно городской его части) установок на ограничение рождаемости.

Благодаря мероприятиям, направленным на стимулирование рождаемости, возможно, что число рождений на 1 женщину еще увеличится, но число потенциальных матерей, будет сокращаться и в дальнейшем (диаг. 4Г, 4Д).

Диаграмма 4Г

**Половозрастная пирамида населения Пермского края в 2007 г.**

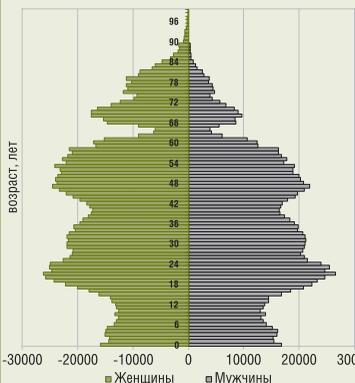
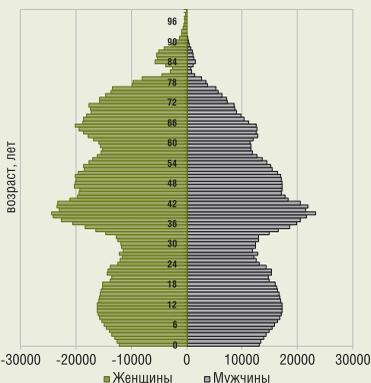


Диаграмма 4Д

**Инерционный прогноз половозрастной пирамиды населения Пермского края в 2025 г.**



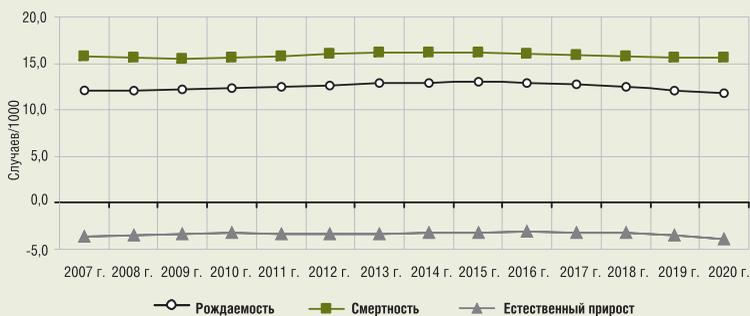
Низкие коэффициенты рождаемости в совокупности со снижением численности населения наиболее репродуктивных возрастов позволяют прогнозировать лишь незначительный рост



рождаемости (не более 1‰ к 2014–2015 годам), с последующим снижением ниже базового уровня к 2020 году (диаг. 4Е).

Диаграмма 4Е

### Инерционный прогноз показателей воспроизводства населения Пермского края



При сохранении повозрастных коэффициентов смертности на уровне базового года и на фоне развертывающихся процессов старения населения значительного снижения смертности не прогнозируется. Напротив, в 2012–2015 годах вероятен небольшой рост коэффициентов смертности с последующим снижением к 2020-му до базового уровня. Графики на диаграмме 4Е показывают, что при инерционном развитии основных демографических процессов в крае сохранится процесс снижения численности населения. Согласно прогнозу, к 2016 году убыль населения несколько снизится, однако постепенно вернется к прежним значениям, и уже к 2020-му весьма вероятно ее увеличение.



## 4.2. СМЕРТНОСТЬ ДЕТЕЙ ДО 5 ЛЕТ

Низкий уровень показателей рождаемости (вставка 4.1), обусловленный складывающейся сегодня половозрастной структурой населения, усугубляется высоким уровнем младенческих и материнских потерь. По уровню младенческой смертности в 2008 году край занимал последнее место в ПФО. В по возрастной структуре смертности детей до 5 лет основная доля формируется младенческой смертностью (диаг. 4.4).

На диаграмме 4.5 представлена структура причин смертности детей до 5 лет в Пермском крае. Основные доли занимает патология, формирующая младенческую смертность.

Поскольку смертность детей до 5 лет в основном формируется младенческой смертностью, графики, отображающие динамику показателя смертности детей до 5 лет (диаг. 4.6) и до 1 года (диаг. 4.7) в Пермском крае, очень схожи.

Основная часть младенческой смер-

тности концентрируется на первом месяце жизни (неонатальном периоде), а в нем — на 1-й неделе (раннем неонатальном периоде). Предопределило такую ситуацию появление диагностических возможностей для тестирования состояния здоровья и определения патологии развития плода на ранних сроках беременности, современные способы лечения и выхаживания глубоко недоношенных детей, сокращение до минимума влияния внешних факторов смерти. Чем ниже уровень младенческой смертности в регионе, тем выше доля смертей, приходящихся на период первого месяца жизни ребенка. В последние годы в странах с наименьшими показателями примерно 65–75% от всей младенческой смертности приходилось на первый месяц жизни.

Анализ структуры смертности детей до года в Пермском крае (диаг. 4.8, 4.9) показывает, что в первый месяц умерли

Естественная убыль населения в Пермском крае не компенсируется и за счет миграции (табл. 4А). Общая (внутренняя и внешняя) миграционная подвижность населения в целом снижается. Поток убывающих в другие субъекты РФ превышает поток прибывающих, выезжает в основном молодежь трудоспособное население. Миграционный приток поддерживается только за счет стран СНГ, в основном за счет т. н. межгосударственной временной трудовой миграции. Иммиграция в край этнического русского населения из стран СНГ также существенно снизилась. Показатель сальдо миграции со странами дальнего зарубежья отрицательный. Сохраняется отрицательным и ухудшается сальдо общей миграции.

Таблица 4А

**Распределение мигрантов в Пермском крае по полу и возрастным группам за 2007 г.**

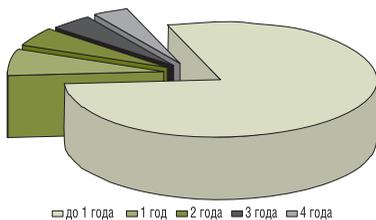
Всего мигрантов, в том числе в возрасте, лет.	Приток						Отток						Сальдо									
	Городское население			Сельское население			Городское население			Сельское население			Городское население			Сельское население			Оба пола			
	М	Ж	Итого	М	Ж	Итого	М	Ж	Итого	М	Ж	Итого	М	Ж	Итого	М	Ж	Итого	М	Ж	Итого	
Все население	9555	11 310	4390	4724	697	1487	9764	11 917	5070	6166	-209	-607	-816	-1442	-2122	-680	-311	-267	-578	-139	-213	-2938
0–14	1620	1541	676	697		1487	1448	1487	987	964	172	54	226	-311	-578	-311	-267	-578	-139	-213	-352	-352
15–19	619	869	269	449		1085	804	1085	352	601	-185	-216	-401	-83	-235	-83	-152	-235	-268	-368	-636	-636
20–24	1555	2054	650	848		2038	1508	2038	892	1244	47	16	63	-242	-396	-242	-396	-638	-195	-380	-575	-575
25–29	1475	1686	577	581		1343	1343	1610	715	913	132	76	208	-138	-332	-138	-332	-470	-6	-256	-262	-262
30–39	1880	1709	794	610		1834	1834	1813	912	835	46	-104	-58	-118	-225	-118	-225	-343	-72	-329	-401	-401
40–49	1091	1060	634	450		1241	1241	1237	568	455	-150	-177	-327	66	-5	66	-5	61	-84	-182	-266	-266
50–54	441	459	241	242		514	544	199	201	179	-73	-85	-158	42	41	42	41	83	-31	-44	-75	-75
55–59	310	507	220	250		402	598	147	179	86	-41	-20	-61	30	4	30	4	34	-11	-16	-27	-27
60–64	154	231	101	90		195	251	71	86	688	-65	-60	-125	1	-181	1	-181	-180	-64	-241	-305	-305
65 лет и более	410	1194	228	507		475	1254	227	688													



чуть более половины (54%). В структуре причин смертности, произошедшей на первом месяце, 1-е место занимают отдельные состояния, возникающие в перинатальном периоде (с 28-й недели внутриутробного развития до первых 7 суток жизни), выводя этот класс патологии на первое место в структу-

ре младенческой смертности в целом. Врожденные пороки развития, занимая равные доли и места в структурах смертности, случившейся и на первом месяце жизни, и в возрасте от 29 дней до 12 месяцев (в постнеонатальном периоде), формируют вторую по величине долю и в структуре младенческой смертно-

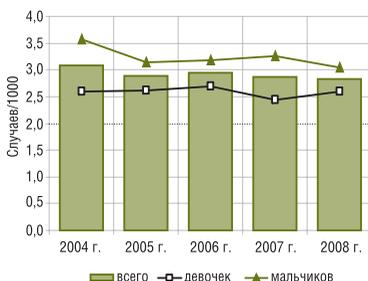
.....**Диаграмма 4.4**  
**Повозрастная структура смертности детей до 5 лет**



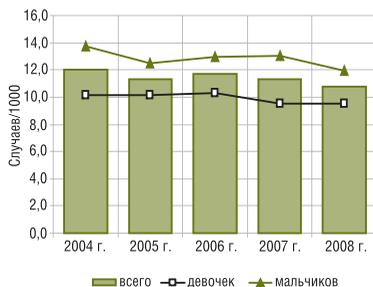
.....**Диаграмма 4.5**  
**Структура смертности детей до 5 лет, Пермский край, 2008 г.**



.....**Диаграмма 4.6**  
**Динамика показателя смертности детей до 5 лет в Пермском крае**



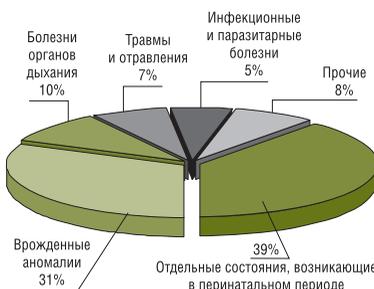
.....**Диаграмма 4.7**  
**Динамика показателя смертности детей до 1 года в Пермском крае**



.....**Диаграмма 4.8**  
**Структура неонатальной смертности детей**



.....**Диаграмма 4.9**  
**Структура постнеонатальной смертности детей**



ти в целом. Состояния, возникающие в перинатальном периоде, и врожденные пороки развития являются эндогенными причинами. От них обычно умирают дети с пониженной жизнеспособностью (глубоко недоношенные, маловесные). Выхаживание таких детей требует дорогостоящих, высокотехнологичных видов медицинской помощи.

В структуре постнеонатальной смертности в Пермском крае до сих пор зна-

чимую долю занимают болезни, относящиеся к т.н. экзогенным причинам (болезни органов дыхания, инфекционные и паразитарные болезни, травмы и отравления), считающиеся в современных условиях полностью устранимыми. Распространенность смертности детей до года в Пермском крае по всем приоритетным причинам превосходит средние показатели для РФ и ПФО (табл. 4.1).

Таблица 4.1

**Распространенность основных причин МС  
на 1000 родившихся живыми, 2008 г.**

Причина МС	РФ	ПФО	Пермский край
Врожденные аномалии	2,06	1,96	2,50
Отдельные состояния, возникающие в перинатальном периоде	3,93	3,67	4,51
Травмы, отравления	0,59	0,63	0,83
Болезни органов дыхания	0,61	0,54	0,89
Некоторые инфекционные заболевания	0,30	0,23	0,43

Основными причинами младенческой смертности являются патологические состояния перинатального периода, обусловленные болезнями матери, осложнениями беременности и родов. Предотвращение значительной части материнских и младенческих потерь лежит в сфере компетенции и в рамках возможностей современного здравоохранения и становится в условиях демографического кризиса как никогда актуальным.

Решению задачи препятствует отсутствие стандартизации медицинской помощи (в т.ч. акушерско-гинекологической), нехватка в повседневной практике обязательных для применения современных клинических протоколов, основывающихся на данных доказательной медицины.

Принципы доказательной медицины применимы как к системе здравоохранения в целом, так и непосредственно к деятельности каждого врача. В России практика доказательной медицины распространена слабо и механизмы ее не отрегулированы и не регламентированы на уровне законодательства в полной мере. Формально документы, предписывающие врачам действовать именно так,

а не иначе, Минздравсоцразвития РФ разработаны и доведены до всех объектов медицинской сферы. Однако в рутинной практике очень часто основанием для установления диагноза и применения того или иного метода лечения становится мнение врача, основанное на его личном опыте, понимании своей области медицины, интуиции и т.п., но не на доказательствах, объективно подтверждающих тот или иной диагноз.

Существующая сегодня, даже в границах одного региона, значительная разница в показателях регистрируемой заболеваемости беременных и рожениц, особенно по нозологиям, являющимся наиболее угрожающими для здоровья матери и плода, вынуждает говорить об отсутствии единого понимания нормы и патологии в течении беременности и родов. Это не способствует выбору правильной тактики ведения беременности, сроков и места для оптимального родоразрешения. Практикуемые рутинные алгоритмы оказания акушерско-гинекологической помощи долгое время не подвергались критическому анализу. Применяемые методики и схемы с точки зрения доказательности их эффективности не оцениваются ни самими



врачами, ни экспертами страховых медицинских организаций.

Важной проблемой регионального здравоохранения, как и всего отечественного, является ограниченность информационного поля врачебного сообщества, отсутствие стремления, стимулов и, зачастую, материальных возможностей к профессиональному самосовершенствованию и самоподготовке у большинства специалистов (вставка 4.2). Качество информационного поля медицинского сообщества во многом определяет качественный уровень оказания медицинской помощи, компетентность, ориентированность в тех или иных проблемах здоровья, смертности, рождаемости и пр. То, откуда получает информацию врач, какого уровня эти источники, какие

подходы и принципы они пропагандируют, в конечном счете и определяет качество и эффективность его работы.

Невыполнение протоколов дородовой диагностики врожденных пороков развития при наблюдении беременных в женской консультации, организационное и материально-техническое отставание в обеспечении хирургической коррекции врожденных пороков развития делают этот класс болезней второй по значимости причиной младенческой смертности. На диаграмме 4.10 показана структура врожденных пороков развития, являющихся причинами смерти детей до года. Самую большую долю составляют врожденные пороки сердца и врожденные аномалии системы кровообращения, которые достигают в совокупности более 40%.



66

**ВСТАВКА 4.2. ИНФОРМАЦИОННОЕ ПОЛЕ ВРАЧЕБНОГО СООБЩЕСТВА ПЕРМСКОГО КРАЯ** .....

В процессе исследования было опрошено 500 представителей медицинского сообщества края — врачей различных специальностей, занимающих различные должности в лечебно-профилактических учреждениях региона.

Тип выборки: целевая (экспертная), контролируемая по параметру специальности респондента и квалификационной категории.

В качестве респондентов выступили врачи 7 основных специальностей: терапевты, неврологи, онкологи, кардиологи, гинекологи, травматологи и хирурги. Большая часть врачей — 82,4% имеют высшую категорию, 62,2% респондентов — врачи стационаров, доля поликлинических врачей — 37,8%. Основная масса опрошенных (86,2%) — рядовые сотрудники лечебно-профилактических учреждений, доля заведующих отделениями, заместителей главврачей и руководителей медицинских учреждений составляет 13,8%, что в целом отражает структуру генеральной совокупности.

**Результаты исследования позволяют говорить о наличии важной проблемы отечественной системы здравоохранения, которая выражена в отсутствии четкого следования международным стандартам и практикам, низкой степени компетенции в принципах доказательной медицины.**

На основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

- Большинство врачей предпочитают использовать в качестве источников профессиональной информации отечественную периодическую печать и справочники. Самым непопулярным источником информации являются сборники научных трудов.
- Несмотря на то что ресурсы сети Интернет — самый оперативный и комплексный источник информации, только треть врачей систематически его использует. Врачам ЛПУ сельских муниципальных образований Интернет практически недоступен.
- При выборе того или иного информационного материала дизайн и методология исследования не оказывают значимого влияния на предпочтения врачей.
- Категория «доказательная медицина» не является закрепленной в сознании медиков. Большинство практикующих врачей Пермского края либо не слышали о доказательной медицине, либо слышали, но не знают, как ее объяснить, даже если руководствуются принципами доказательной медицины в своей практике.
- Профессиональное сообщество является несколько изолированным от современной мировой медицинской практики — протоколами, разработанными Международными профессиональными ассоциациями врачей и консенсусами пользуется только треть специалистов.

..... Диаграмма 4.10

**Структура врожденных аномалий развития, явившихся причинами смерти детей до года в 2008 г.**



Значительная доля приходится на пороки развития центральной нервной системы — врожденную гидроцефалию и спинномозговую грыжу. Эти пороки в большинстве случаев должны диагностироваться на ранних сроках беременности, а такие беременности — с информированного согласия женщины искусственно прерываться.

Врожденные пороки развития органов дыхания и пищеварения в настоящее время в большинстве своем поддаются коррекции при условии применения современных организационных подходов. Успешный опыт десятка операций, проведенных в первые часы жизни в условиях городского перинатального центра Перми, говорит о необходимости развития и внедрения опыта хирургической коррекции врожденных пороков развития на этапе родильного дома (при условии соответствующего технического и кадрового оснащения). Такой подход позволяет приблизить специали-

..... Диаграмма 4.11

**Структура заболеваний органов дыхания, явившихся причинами постнеонатальной смерти детей до года в 2008 г.**



рованную помощь к новорожденному, избегав опасного этапа транспортировки, и обеспечить более совершенные в организационном, методическом и техническом аспектах условия ухода и выхаживание новорожденного в послеоперационном периоде.

В структуре т. н. экзогенных причин, занимающих значительное место в постнеонатальной составляющей младенческой смертности, самую большую долю занимают болезни органов дыхания (диаг. 4.11). Все они предотвратимы при качественном проведении профилактических мероприятий и действенной санитарно-просветительской работе сотрудников детских поликлиник.

Для оценки эффективности деятельности служб охраны материнства и детства ВОЗ предложен коэффициент соотношения поздней — П (от 28 дней до 1 года) и ранней — Р (мертворождаемость + 0—28 дней жизни ребенка) смертности жизнеспособных



..... Таблица 4.2

**Шкала оценки медико-социальной эффективности деятельности служб охраны материнства и детства**

№ п/п	Кoeffициент П/Р	Эффективность ante- и постнатальной профилактики
1	1,0 и более	Очень низкая
2	0,5-1,0	Низкая
3	0,4-0,5	Средняя
4	0,3-0,4	Высокая
5	0,3 и меньше	Очень высокая

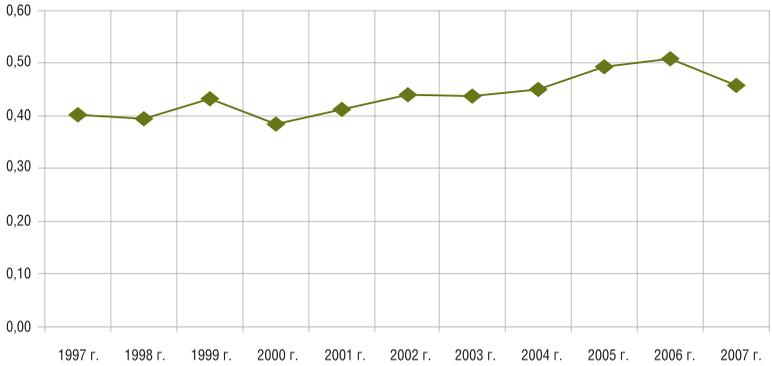
детей (П/Р) (табл. 4.2).

В Пермском крае динамика значений данного коэффициента отрицательная:

с 0,4 — почти «высокая» эффективность в 1997 году до 0,49 — «средняя» эффективность в 2008 году (диаг. 4.12).

..... Диаграмма 4.12

### Динамика показателя коэффициента соотношения поздней и ранней смертности жизнеспособных детей по Пермскому краю



## 4.3. МАТЕРИНСКАЯ СМЕРТНОСТЬ

Динамика материнской смертности в Пермском крае с 1992 по 2008 год положительная — отмечается ее снижение в 2 раза (диаг. 4.13).

Материнская смертность происходит чаще всего в стационаре, что свидетельствует, с одной стороны, о достаточной разветвленности краевой сети специализированных ЛПУ и отделений, предназначенных для оказания специ-

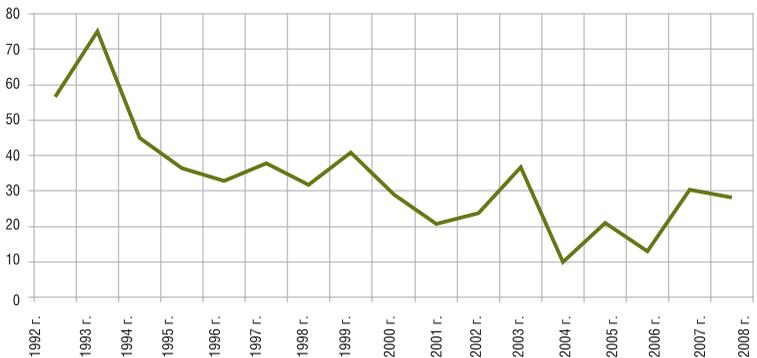
ализированной медицинской помощи женщинам, но, с другой стороны, говорит о несоответствии региональных акушерско-гинекологических практик современным требованиям качества и протоколам неотложной помощи.

Абсолютные и относительные показатели случаев материнской смертности приведены в таблице 4.3.

Главной причиной материнских по-

..... Диаграмма 4.13

### Динамика материнской смертности в Пермском крае, на 100 тыс. детей, родившихся живыми



**Абсолютные и относительные показатели случаев материнской смертности, произошедших в стационаре и вне больниц**

Год	Всего случаев	В том числе				Показатель на 100 тыс. родившихся живыми (с учетом умерших вне стационара)
		в стационаре		вне стационара		
		случаев	%	случаев	%	
2001	4	3	75,0	1	25,0	20,57
2002	7	6	85,7	1	14,3	23,7
2003	11	11	100	0	0	36,45
2004	3	3	100	0	0	9,97
2005	6	6	100	0	0	20,9
2006	4	4	100	0	0	13,1
2007	10	9	90	1	10	30,3
2008	11	10	91	1	9	28,2

терь являются кровотечения, что еще раз подчеркивает необходимость совершенствования профессиональной подготовки и навыков персонала родовспомогательных учреждений, необходимость внедрения современных про-

токолов оказания помощи, основанных на доказательных научных данных.

Структура причин материнской смертности в Пермском крае за последние три года представлена в *таблице 4.4*.

**Структура причин материнской смертности в Пермском крае**

	Итого за 2006 г.		Итого за 2007 г.		Итого за 2008 г.	
	Абс. число	%	Абс. число	%	Абс. число	%
Умерло от всех причин, в том числе:	<b>4</b>	100	<b>10</b>	100	<b>11</b>	100
токсикоз беременности	<b>0</b>	0	<b>1</b>	10	<b>3</b>	28
кровотечение	<b>1</b>	25	<b>3</b>	30	<b>4</b>	36
осложнения анестезии	<b>0</b>	0	-	-	<b>1</b>	9
септические осложнения	<b>2</b>	50	<b>1</b>	10	<b>2</b>	18
экстрагенитальные заболевания	<b>1</b>	25	<b>3</b>	30	<b>1</b>	9
эмболия околоплодными водами, тромбоз эмболия	<b>0</b>	-	<b>2</b>	20	<b>0</b>	0

В целях сокращения уровня младенческих и материнских потерь в крае реализуются мероприятия национального проекта «Здоровье», а также нескольких региональных целевых программ.

Основными направлениями являются стандартизация акушерской и педиатрической помощи, разработка и внедрение единых протоколов ведения беременных с акушерской и экстрагенитальной патологией, алгоритмов выхаживания недоношенных, маловесных,

больных новорожденных на всех уровнях перинатальной помощи. Во всех учреждениях родовспоможения внедряются т.н. «семейно ориентированные роды» (в присутствии родственников и близких), совместное пребывание по системе «мать и дитя», грудное вскармливание, современные технологии соблюдения температурного режима, сухое ведение пуповинного остатка, ранняя выписка (на 3–4-е сутки) с последующим активным патронажем на дому.



Проводится постоянное обновление и совершенствование материально-технической базы действующих учреждений родовспоможения и неонатальных

центров. Ведется строительство краевого перинатального центра и целевая подготовка высококвалифицированных кадров.

#### 4.4. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В процессе реформирования отрасли, необходимость которой признается на всех уровнях и ветвях власти, важно определить потенциал адаптации потребителей медицинских услуг к изменению системы здравоохранения, выявить актуальные, с точки зрения населения, проблемы медицинского обслуживания (вставка 4.3).

С начала 1990-х годов в крае, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, региональная модель здравоохранения строилась как бюджетно-страховая, на принципах фрагментированного и многоканального финансирования, объединения отрицательные эффекты и «безрезультативного» бюджетно-сметного содержания ЛПУ, и «накручивания» объема медицинских услуг при «гонорарных» принципах оплаты медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования.

У руководства края есть четкое представление, что существовавшие механизмы возмещения затрат на оказание медицинской помощи снижают эффективность использования ограниченных финансовых средств, не обеспечивают доступность и качество медицинской помощи, сдерживают структурные изменения в отрасли, не мотивируют медиков к реальной профилактической работе и внедрению эффективных технологий.

В настоящее время реализуется комплекс мероприятий по реорганизации региональной системы здравоохранения. С 1 января 2007 года осуществлен переход учреждений здравоохранения на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования, тем самым преодолена фрагментация финансирования отрасли, затрудняющая эффективное планирование и управление качеством медицинской помощи. Анализ показателей

деятельности за 2007 год продемонстрировал, что при новой системе финансирования обеспечена доступность медицинской помощи в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи.

Благодаря переходу на одноканальное финансирование и увеличению тарифа стало возможным размещение задания по обеспечению государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению муниципального района (городского округа) в системе обязательного медицинского страхования на полноценной конкурсной основе. Конкуренция в среде поставщиков медицинских услуг может служить одним из рычагов для повышения качества предоставляемой медицинской помощи. В медицинских организациях негосударственных форм собственности на конкурсной основе размещено 10,2% амбулаторно-поликлинической помощи, 9,5% стационарной и 7% стационароразмещающей.

На территории Пермского края с июля 2008 года реализуется программа по изменению принципа и единиц оплаты медицинской помощи, в основе которой — внедрение системы фондодержания в амбулаторно-поликлиническом звене. Фондодержание предусматривает подушевое финансирование первичной медико-санитарной помощи прикрепленному населению с формированием остаточного дохода участковых поликлиник после взаиморасчетов с другими медицинскими организациями. Расчеты со сторонними медицинскими организациями проводятся страховыми медицинскими организациями на основании выставленных реестров, которые согласовываются фондодержателем (участковой поликлиникой).

Новая система финансирования отрасли направлена на создание



#### ВСТАВКА 4.3. УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩЬЮ .....

Изучение этого вопроса было включено в программу исследования «Качество жизни населения Пермского края», проведенного в период с 10 февраля по 31 марта 2008 года методом полуструктурированного личного интервью в домохозяйствах. Социологический опрос проводился в населенных пунктах 24 территорий Пермского края. Общий объем выборочной совокупности составил 3020 человек, из которых 2065 человек (70,3%) — городское население и 955 человек (31,6%) — сельское. В опросе приняли участие 1280 мужчин (42,4% всех опрошенных) и 1740 женщин (57,6% всех респондентов). Распределение по возрастным группам следующее: опрошенные в возрасте 18–24 года составили 15,5% всех респондентов, в возрасте 25–29 лет — 9,6%, в возрасте 30–39 лет — 17,7%, в возрасте 40–49 лет — 18,7%, в возрасте 50–59 лет — 17,3%, возрастная группа «60 лет и старше» составила 21,3% всей выборочной совокупности.

Уровень удовлетворенности медицинскими услугами в крае средний. Среди респондентов зафиксировано примерно равное количество удовлетворенных и неудовлетворенных медицинской помощью. Из всех опрошенных 41,7% удовлетворены (полностью или частично) качеством медицинских услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения, 38,8% склонны говорить о своей полной или частичной неудовлетворенности. Около 16% опрошенных не пользуются услугами государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Одной из ключевых задач исследования было определение проблем сферы здравоохранения, тревожащих потребителей медицинских услуг. В ходе опроса респондентам было предложено самостоятельно сформулировать, что именно их не устраивает в работе государственных и муниципальных учреждений здравоохранения. Полученные в свободной форме ответы в результате логического анализа объединены в три группы проблем системы здравоохранения:

1) Организационные проблемы: очереди, неорганизованность приема, проблемы с записью к врачу, отсутствие развитой инфраструктуры сферы здравоохранения, несвоевременная помощь.

2) Кадровые проблемы: плохое отношение к пациентам, низкая квалификация врачей, нехватка узких специалистов.

3) Экономические проблемы: платность услуг, отсутствие льготных лекарств, устаревшее оборудование.

Актуальность перечисленных проблем для респондентов различна (диаг. 4Ж). Как видно на рисунке, наиболее остро стоит вопрос очередей, плохой организации приема пациентов (40,4% респондентов). Вторая по степени актуальности проблема — плохое отношение к пациентам (24%). Низкая квалификация врачей тревожит 18,4% жителей.

Диаграмма 4Ж

#### Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что именно Вас не удовлетворяет в работе государственных и муниципальных учреждений здравоохранения?» (в % к общему числу ответивших)



мотивированной заинтересованности первичного звена здравоохранения (участковой поликлиники) в улучшении здоровья прикрепившегося населения, снижение индекса потребления медицинских услуг. Эти цели планируются достигать через увеличение объема собственной деятельности участковых врачей и врачей общей практики, сокращение необоснованных направлений к узким специалистам и в стационар, а также через ресурсосбережение за счет обоснованного выбора оптимальных в клиническом и экономическом отношениях программ диагностики и лечения больных, развитие стационарозамещающих технологий. У фондодержателя появляется мотивация к реальной профилактической работе, планированию и рациональному направлению пациентов на стационарную и консультативную медицинскую помощь.

В конце 2007 года в муниципалитетах Пермского края с численностью населения более 50 тыс. человек проведена реорганизация муниципальных учреждений здравоохранения путем выделения поликлиник в самостоятельные юридические лица. В сельской местности начата автоматизация врачей общей практики с постепенным их выходом из состава районных больниц. Со второго полугодия 2008 года новая финансово-организационная модель здравоохранения отрабатывалась в четырех муниципальных образованиях с численностью населения 1 143 800 человек (41,9% от общей численности населения Пермского края). По итогам 2008 года учреждениями-участниками пилотного проекта дополнительно получено 99,3 млн руб. при их месячном объеме финансирования 1 24,6 млн руб. Новая система финансирования отрасли сказалась на структуре медицинской помощи, оказываемой населению в рамках территориальной программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению. Так, объем стационарной помощи за второе полугодие 2008 года снизился на 3,5% по количеству койко-дней и на 3,9% по количеству госпитализаций по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. В структуре за-

трат доля расходов на амбулаторную помощь увеличилась до 47,6 % против 44,4% в 2007 году.

Отработка алгоритма введения системы фондодержания в рамках пилотного проекта позволила внедрить с 1 января 2009 года новую систему финансирования отрасли на территории всего Пермского края. Одновременно продолжается работа по информатизации и автоматизации отрасли. С 1 января 2009 года во всех амбулаторно-поликлинических учреждениях краевого центра внедрен корпоративный программный комплекс «Промед», который позволяет осуществить единый уровень медико-статистического электронного учета оказания медицинских услуг населению. Создана электронная система записи на прием через единую городскую службу («электронная регистратура») и запись через Интернет, что повышает доступность медицинской помощи, дает возможность аналитической обработки и повышает оперативность управления. В 2008 году в поликлиниках краевого центра осуществлена установка индивидуальных автоматизированных рабочих мест для врачей общей практики и врачей узких специальностей. Создано 1058 рабочих мест доступа к единой информационной системе, позволяющей создать электронный вариант медицинской карты пациента, паспорт участка, контролировать проведение вакцинопрофилактики, записывать пациента с рабочего места на консультации к другим специалистам и на диагностические исследования.

Все эти финансово-организационные преобразования начинают положительно сказываться на показателях здоровья населения. Так, в городе Перми, где все вышеперечисленные мероприятия реализовывались в первую очередь и в полном объеме, значительно снизилась смертность населения в трудоспособном возрасте (с 7,1‰ в 2005 г. до 5,9‰ в 2008 г.). За последние 2 года наблюдается тенденция к снижению первичной инвалидности взрослого населения: 145,3 на 10 тыс. взрослого населения в 2006 году; 105,5 на 10 тыс. в 2007-м и 95,7 на 10 тыс. в 2008 году.



Кроме мероприятий по приоритетному развитию профилактического звена здравоохранения, в крае ведется строительство федерального центра сердечно-сосудистой хирургии. Осуществляя деятельность в качестве краевого учреждения здравоохранения, Пермский центр сердечно-сосудистой хирургии («Институт сердца») занимает 2-е место в Российской Федерации по количеству операций с искусственным кровообращением. Обеспеченность населения Прикамья этим видом высокотехнологичной медицинской помощи — самая высокая в Российской Федерации (более 1000 операций на 1 млн жителей).

Целевые уровни по снижению смертности от предотвратимых причин являются достижимыми для Пермского края. Основанием для такого утверждения служат ряд мер, которые реализуются вне системы здравоохранения. Среди них ограничение торговли алкогольными напитками, комплекс правоохранительных мероприятий по снижению уровня преступлений против личности, ширококомасштабное дорожное строительство и модернизация сети транспортных магистралей, материально-техническое перевооружение региональных подразделений ГИБДД (вставка 4.4).

Таким образом, неудовлетворительные показатели здоровья населения, прежде всего «сверхсмертность» от ряда излечимых заболеваний и предотвратимых причин, отражают несоответствие региональной организации общественного здравоохранения современным потребностям в доступности и качестве медицинской помощи.

Возможности развития региональной системы здравоохранения определяют внешние факторы:

- темпы развития экономики (возможности краевой администрации, населения и работодателей расходовать средства на здравоохранение);
- приоритетность развития здравоохранения в политике властей, способность краевой администрации к развитию институтов организации и финансирования здравоохранения;
- отношение граждан к своему здоровью (образ жизни и готовность тратить

собственные средства на профилактику);

- желание работодателей инвестировать ресурсы в здоровье своих работников.

Разная динамика этих факторов создает различные возможности для развития здравоохранения по той или иной модели. Вместе с тем этот процесс во многом определяется содержанием проводимой государственной политики в сфере здравоохранения.

Органы государственного управления в Пермском крае осознают необходимость реформирования отрасли и последовательно реализуют ряд мероприятий, направленных на решение задач по обеспечению доступности качественной медицинской помощи для всего населения и сокращению зон неэффективного использования ресурсов. Решение этих задач осуществляется в следующих направлениях:

1. Определение приоритетов в обеспечении государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи (по видам, объемам, порядку и условиям оказания медицинской помощи посредством внедрения системы стандартов, доказавших не только клиническую, но и экономическую эффективность).

2. Повышение уровня концентрации финансовых ресурсов в системе здравоохранения (одноканальное финансирование государственных гарантий через систему ОМС, используя полный тариф, отражающий все виды затрат на медицинскую помощь, оставив на бюджете дорогостоящие виды высокотехнологичной помощи и некоторые виды социально значимых услуг).

3. Придание ключевой роли первичному звену здравоохранения в рациональном управлении системой оказания медицинской помощи (акцент на укрепление участковой службы, которая посредством внедрения фондодержания обеспечивается ресурсами и мотивируется для масштабного проведения профилактических мероприятий и лечения большинства случаев заболеваний собственными силами).



ВСТАВКА 4.4. ДОСТИЖИМОСТЬ В ПЕРМСКОМ КРАЕ «ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ НА ПОРОГЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ», АДАПТИРОВАННЫХ ДЛЯ РОССИИ .....

**Цели 4 и 5. Снижение материнской смертности и смертности детей до 5 лет:**

- **повысить продолжительность жизни и снизить смертность от основных причин;**
- **повысить ориентацию общества на здоровый образ жизни;**
- **снизить смертность детей в возрасте до 5 лет на 50% к 2015 году (до уровня 11 сл./1000);**
- **снизить материнскую смертность хотя бы на 50% к 2015 году.**

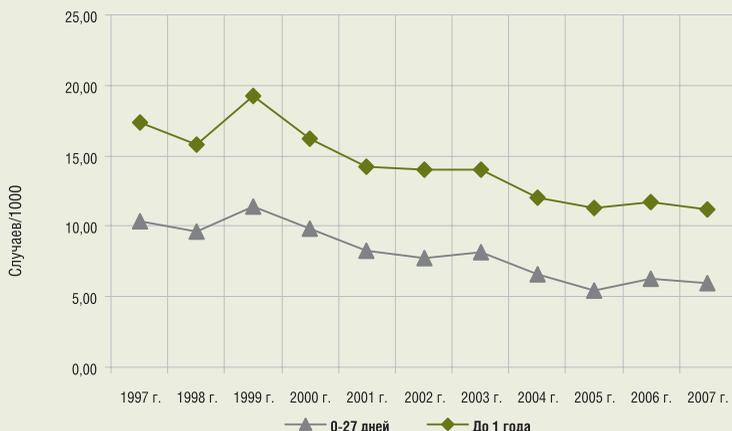
Для достижения целевых для России показателей продолжительности жизни (для мужчин 65 лет, а для женщин — 75 лет) смертность населения Пермского края во всех возрастных группах должна снизиться к 2015 году на 30% (на 4,2% за год). За последние 5 лет смертность среди мужчин снизилась на 14,8% (с 21‰ в 2004 г. до 17,9‰ в 2008 г.). Женская смертность снизилась с 14,9‰ в 2004 году до 13,5‰ в 2008-м. Ежегодный темп снижения смертности среди мужчин составил 3%, среди женщин — 1,8%, общей смертности — примерно 2,5% и пока недостаточен для достижения целевых показателей. Но программа реорганизации здравоохранения, начатая в Пермском крае, способна обеспечить необходимые темпы снижения смертности (результаты ее пилотной реализации обнадеживают). Так, темп снижения смертности трудоспособного населения в Перми уже сегодня составляет 4,25% в год. Вкупе с другими мероприятиями, реализуемыми в крае, целевой уровень долголетия вполне достижим.

Эффективная ориентация общества на здоровый образ жизни должна подкрепляться экономической мотивацией к сохранению индивидуального здоровья. Пока государство берет на себя все финансовые риски по возмещению затрат на медицинскую помощь, будет сохраняться иждивенческое отношение граждан к «бесплатной» медицинской помощи и пассивность их в отношении профилактики нарушений собственного здоровья. Для достижения этой подцели могут потребоваться изменения федерального законодательства в области медицинского страхования.

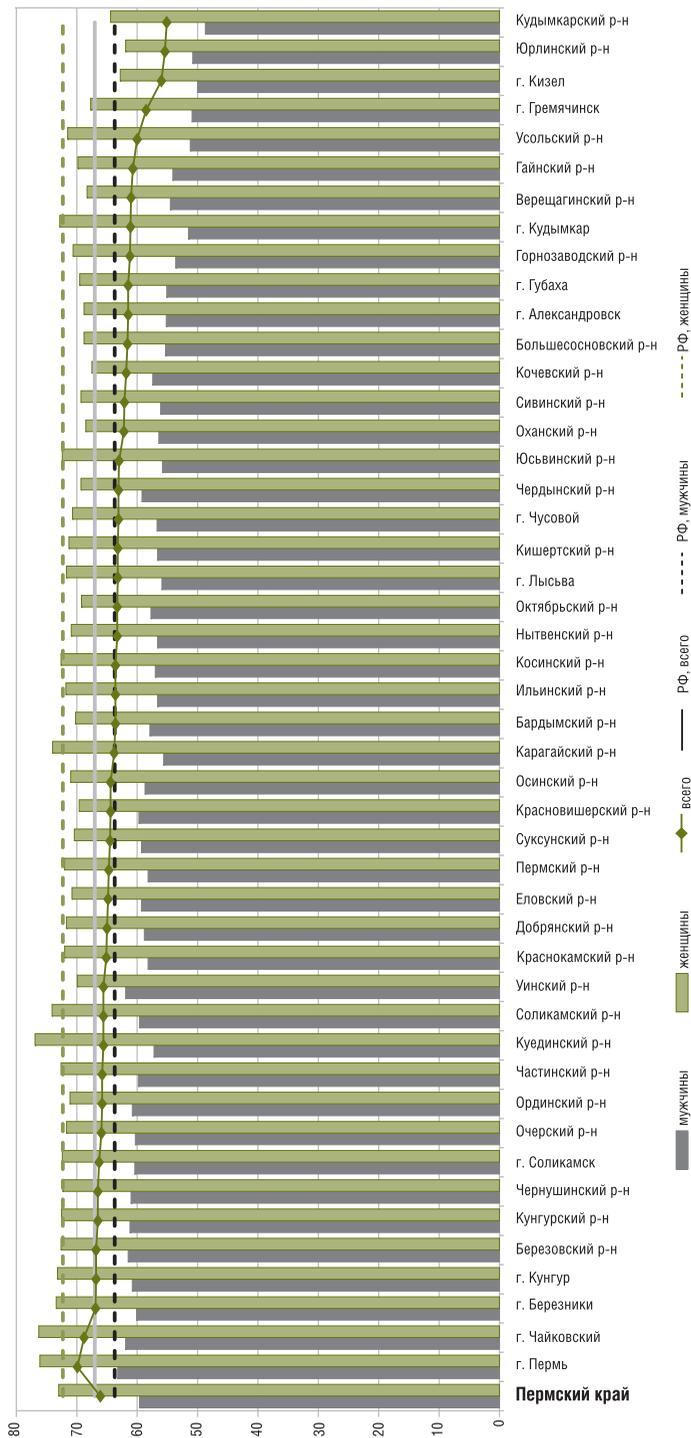
Как показывает динамика младенческой смертности, которая снизилась с 1999 года к 2008-му почти в 2 раза (диаг. 4.3), и материнской смертности, снизившейся с 1992 году к 2008-му также в 2 раза, в Пермском крае вполне достижимы целевые для России уровни этих показателей.

Диаграмма 4.3

**Динамика младенческой смертности в Пермском крае**



Ожидаемая продолжительность жизни (лет), территории Пермского края и РФ в целом, 2008 г.



Алкогольные психозы, ученная распространенность,  
в Пермском крае, 2008 г. (сл./1000)

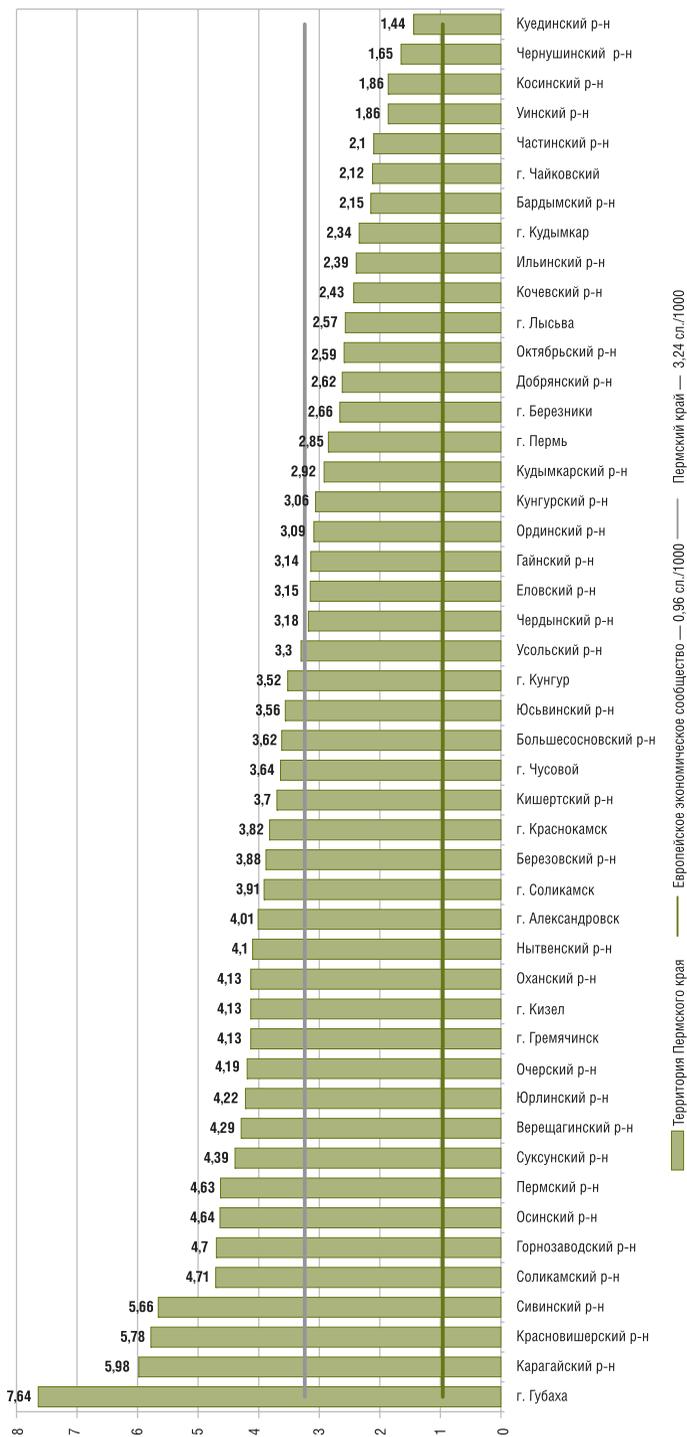


76

Сл./1000:

- менее 0,81 (ниже среднего по районам Пермского края)
- 0,82–1,36 (ниже среднего по Пермскому краю)
- 1,37–1,49 (ниже среднего по городам Пермского края)
- более 1,5 (выше среднего по городам Пермского края)
- данные отсутствуют

Стандартизированные (по «европейскому стандарту» ВОЗ) показатели смертности населения Пермского края от ишемической болезни сердца в сравнении аналогичными показателями ЕС



# Глава 5

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Пронизка в виде хищной птицы, клюющей животное. VII–VIII вв. н. э., бронза, литье по восковой модели. Пермская обл., Кишертский р-н, д. Сухой Лог, р. Сылва

Пронизка поля объемная, изображает хищную птицу, клюющую голову животного (лося?). Оперение крыльев и хвоста передано орнаментом, крупные глаза и раскрытый хищный клюв придают птице выражение ярости, на лапах, удерживающих голову лося, подчеркнуты длинные когти. Считается, что такой сюжет связан с проникновением в Прикамье в эпоху Великого переселения степных народов и отражает борьбу местных и пришлых племен.



78

Пермский край — регион с богатым ресурсным потенциалом. По данным специалистов агентства «Эксперт-РА», которое с 1997 года определяет рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов, по уровню ресурсно-сырьевого потенциала, который характеризует обеспеченность региона балансовыми запасами основных видов природных ресурсов (минерально-сырьевых, земельных, водных, лесосырьевых, рекреационных), Пермский край — один из наиболее привлекательных субъектов Федерации (табл. 5.1).

Энергоресурсы реки Камы, ее крупных притоков — рек Чусовой, Вишеры, Весляны, Обвы и пр. — сочетаются с запасами нефти, газа, каменного угля. На 1 января 2009 года на территории Пермского края выявлено и разведано около 1400 месторождений 49 видов полезных ископаемых. На севере края находятся крупнейшие в Европе залежи калийных солей. Имеются запасы драгоценных (алмазы) и поделочных (селенит) камней, золота, платины, хромовых руд, металлургического, цементного и карбонатного сырья. Значительны и лесные ресурсы края.

Эксплуатационные запасы 26 месторождений минеральных вод составляют 3,2 тыс. куб. м/сут. Качество вод удовлетворяет медицинским требованиям для лечебных целей и розлива. Йодобромные и сульфидные воды, как невысокой минерализации, так и рассолы, используются в бальнеологических целях. Однако освоенность месторождений минеральных вод в крае в настоящее время остается очень низкой: на уровне долей или единиц процентов от утвержденных запасов.

Природные ресурсы, в том числе энергетические, явились базой для интенсивного развития промышленности и городов. Являясь источником экономического благополучия и стабильности региона, промышленность одновременно порождает проблемы, связанные с интенсивным использованием природных ресурсов и негативным воздействием на окружающую среду и здоровье населения, которое постоянно проживает в непосредственной близости к источникам выбросов, сбросов, местам накопления отходов.

Показатель «экологический инвестиционный риск» региона стабильно

..... Таблица 5.1

### Показатели рейтинга инвестиционного потенциала и инвестиционного риска Пермского края в общероссийском рейтинге

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Инвестиционный потенциал в целом*, в том числе:	8	9	11	12	11	13	11	8	13
• ресурсно-сырьевой	4	4	5	5	5	5	5	5	5
• трудовой	14	17	21	21	25	22	-	21	-
Инвестиционный риск в целом**, в том числе:	11	34	42	38	32	22	19	22	49
• экологический	61	65	61	66	64	-	56	55	54

\* **Инвестиционный потенциал** — количественная характеристика, учитывающая насыщенность региона факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой, научной базой и т. п.), потребительский спрос населения и другие показатели, влияющие на потенциальные объемы инвестирования в регион. Первый рейтинг — самый высокий потенциал.

\*\* **Инвестиционный риск** — качественная характеристика, зависящая от политической, экономической, экологической, криминальной ситуации и законодательской среды. Его величина показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них. Первый рейтинг — самый низкий инвестиционный риск.

оценивается как высокий (табл. 5.1). Среди всех субъектов Российской Федерации по уровню экологического риска Пермский край позиционируется не выше 54-го места (при позиции 1 — наименьший экологический риск). Риск связан с неудовлетворительным качеством атмосферного воздуха, загрязнением природных вод (в том числе источников питьевого водоснабжения), накоплением отходов в окружающей среде, экологически детерминированной заболеваемостью населения.

Тем актуальнее для региона становится реализация стратегии устойчивого развития, основными признаками которого являются: переход от экстенсивного развития к интенсивному, учет социально-экономических аспектов хозяйственной деятельности, рост экологического сознания, позволяющего обеспечить охрану и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (вставка 5.1).

#### ВСТАВКА 5.1. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ .....

В докладе «Наше общее будущее» Международная комиссия по окружающей среде и развитию уделила основное внимание необходимости «устойчивого развития», при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Концепция устойчивого развития базируется на гармоничном триединстве экологических, социальных и экономических составляющих общественной жизни.

Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию в 2002 году подтвердил приверженность всего мирового сообщества идеям устойчивого развития.



### 5.1. ПРИНЦИП УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

Необходимость перехода к устойчивому развитию хорошо прослеживается в Целях развития тысячелетия ООН (ЦРТ), где выделяются цели, задачи для их достижения и соответствующие индикаторы. ЦРТ хорошо методически проработаны и относительно просты в практическом использовании. В этой системе Цель 7 призвана обеспечить экологическую устойчивость всей планеты и отдельных стран<sup>1</sup> (табл. 5.2).

Адаптированная для России и ее регионов, эта цель, три ее задачи и восемь индикаторов отражают необходимость решения двух главных проблем для обеспечения экологической устойчивости:

- снизить воздействие человека на окружающую среду и истощение природных ресурсов;
- улучшить экологические условия для

развития человека, уменьшить экологические угрозы для его безопасности, здоровья и проживания.

Следует отметить важность решения второй проблемы, связанной с развитием человеческого потенциала, экологическими условиями для человека, его здоровья. Данная проблема часто выпадает при рассмотрении вопросов устойчивого развития, которые концентрируются только на охране окружающей среды и использовании природных ресурсов.

Общая площадь земель Пермского края, на которых располагаются леса, составляет 12 390,9 тыс. га. Лесистость края составляет 71,6%. Вместе с тем территориальное распределение лесов края очень неоднородно. В северных, северо-восточных районах и на Среднем Урале местами до 90% территории

<sup>1</sup> Подробно эта Цель и ее индикаторы рассмотрены в главе «Обеспечение экологической устойчивости» в «Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2005 год» / Под общей ред. С. Н. Бобылева и А. Л. Александровой. — М.: ПРООН, 2005.

## Цель 7 «Обеспечение экологической устойчивости», задачи и показатели

Задачи ЦРТ 7 для России и ее регионов	Показатели прогресса в достижении цели для России и ее регионов	Целевой показатель для России на 2015 г.
<b>Задача 1.</b> Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и предотвращать потери природных ресурсов	1. Процент территории с лесным покровом	Не менее 45%
	2. Процент охраняемой территории для поддержания биоразнообразия наземной среды	20–25%
	3. Энергоемкость	0,82 т.у.т./тыс. долл. (около 55% от уровня 2000 г.)
	4. Выбросы двуокси углерода (тонн)	85–90% от выбросов 1990 г.
	5. Численность населения, проживающего в особо загрязненных городах (млн чел.)	30 млн чел.
<b>Задача 2.</b> Обеспечить население чистой питьевой водой	6. Доля жилого фонда, обеспеченного водопроводом (город, село)	95–97% городского жил. фонда 55–57% сельского жил. фонда
<b>Задача 3.</b> Обеспечить улучшение качества жилищных условий населения	7. Доля жилого фонда, обеспеченного канализацией (город, село)	95–97% городского жил. фонда, 55–57% сельского жил. фонда
	8. Доля ветхого и аварийного жилого фонда	0

покрыто лесами. К югу и вокруг крупных населенных пунктов лесистость заметно снижается, а в южных районах она падает до 30–35%.

Основные эксплуатационные запасы древесины (до 40%) сосредоточены в Коми-Пермяцком округе, северной и северо-восточной частях Пермского края. Практически неосвоенные леса сохранились лишь вне пределов транспортной доступности. Леса Прикамья на протяжении десятилетий интенсивно эксплуатировались. Ежегодный объем лесозаготовок превышал 20 млн кубометров, что было значительно выше расчетной лесосеки. Были построены целлюлозно-бумажные комбинаты и другие предприятия, ориентированные на переработку хвойной древесины. Существовавшие способы рубок определили и процесс лесовосстановления со сменой пород — преобладавшие хвойные породы (ель, пихта, сосна) сменились осиной и березой. Общая площадь, занятая хвойными породами, уменьшилась с 80,7 до 62,8%. На данный момент объем хвойного и лиственного хозяйства практически уравновешен, и встает вопрос о развитии перерабатывающей промышленности, ориентированной на лиственное хозяйство.

Возрастная структура лесов края не

оптимальна для рационального, неистощимого лесопользования, но угрозы нарушения непрерывности лесопользования нет. Леса, которые относятся к первой группе, — зеленые зоны вокруг городов и лесопарки, санитарно-защитные зоны, водоохранные полосы, запovedники, заказники, памятники природы — занимают площадь 2,1 млн га (17,3% от всех лесов) и находятся под особой защитой. Следует отметить, что пригородные леса, которые являются существенным микроклиматическим фактором, формируют эстетический ландшафт поселений, являются традиционными местами отдыха горожан и т. п., далеко не всегда находятся в удовлетворительном состоянии (вставка 5.2).

Региональные власти, органы местного самоуправления, общественность предпринимают значительные усилия по восстановлению и сохранению лесных богатств края. Это тем важнее, что леса являются природным компонентом, обеспечивающим важные экосистемные услуги на региональном, российском и глобальном уровнях. В целом по показателю, связанному с покрытием территории лесами, регион в полной мере соответствует требованиям Целей развития тысячелетия ООН, перспекти-



#### ВСТАВКА 5.2. ОКОЛО 200 НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛОК

#### ЛИКВИДИРОВАНО В ЛЕСАХ ПЕРМИ

В Перми продолжаются масштабные мероприятия по ликвидации стихийных свалок в городских лесах. От мусора частично очищены лесные массивы в Орджоникидзевском и Кировском районах, территория Черняевского лесопарка, Верхне-Курьинского лесничества. Ликвидировано около 200 несанкционированных свалок, убрано около 5 тысяч кубометров мусора, сообщили 1 августа в пресс-службе администрации Перми. Помимо этого, в ежедневном режиме проходит уборка лесной территории вдоль улиц Докучаева, Кировоградской, Братской, а также вдоль прогулочных дорожек Черняевского лесопарка.

ИА REGNUM (информационное агентство), 01.08.2009

ва сохранения и прумножения лесных богатств в Пермском крае весьма благоприятна.

Потеря биологического разнообразия, утрата многообразия форм живой природы имеют не только негативные последствия для нынешних поколений, но и сложно прогнозируемые последствия для будущих поколений, прежде всего из-за снижения общего генофонда живой природы. Теряется потенциал развития сельского хозяйства, обеспечения развития лекарственной базы, продовольственной основы этнических меньшинств и т. п.

На август 2009 года на территории Пермского края располагалось 335 объектов, относимых к особо охраняемым природным территориям (ООПТ) федерального, регионального и местного значения (табл. 5.3).

Государственные заповедники федерального уровня «Басеги» и Вишерский» — гордость и особое украшение регио-

на. ООПТ регионального и муниципального уровней расположены практически во всех административных районах края.

В целом на начало 2009 года процент площадей охраняемых территорий края (9,4%) несколько ниже, чем в среднем по стране (10,5%) и далек от целевых показателей тысячелетия (20–25%). Это определяет перспективы развития системы ООПТ.

Территориальное планирование Пермского края предполагает формирование системы природного каркаса региона, который представляет связанные между собой особо охраняемые природные территории и зоны природоохранного назначения с особым режимом природопользования. Основная стратегическая задача — формирование цельного, экологически связанного природного каркаса территории, обеспечивающего сохранение и стабильное воспроизводство природных ресурсов



81

Таблица 5.3

#### Особо охраняемые природные территории Пермского края

Значение, категории и профиль ООПТ	Количество, шт.	Примерная площадь	
		тыс. га	% от площади края
Государственные природные заповедники	2	279,2	1,74
ООПТ краевого значения, в т. ч.:	282	1218,7	7,62
• государственные природные заказники	20	472,2	2,95
• памятники природы	114	5,1	0,03
• историко-природные комплексы	5	1,5	0,01
• охраняемые ландшафты	97	731,7	4,58
• природные резерваты	46	8,2	0,05
Местного значения	51	9,9	0,06
<b>ИТОГО</b>	<b>335</b>	<b>1507,7</b>	<b>9,42</b>

(водных, лесных и пр.), экологическое равновесие территории в межрегиональном масштабе.

Наиболее реальной перспективой развития ООПТ Пермского края, по оценкам специалистов, является организация небольших охраняемых территорий без изъятия земель у землепользователей с таким режимом охраны, который реально позволял бы максимально сохранить их природные комплексы. На таких территориях возможно запрещение любого хозяйственного освоения, за исключением посещения гражданами. При организации более крупных ООПТ чаще всего их хозяйственное освоение может быть лишь ограничено.

Важным вопросом является также упорядочение организации новых ООПТ и контроля над состоянием их природных комплексов. Основываясь на материалах отечественной и зарубежной экологической теории и практики, ученые Пермского государственного

университета д. г. н. проф. Г. А. Воронов и д. г. н. С. П. Стеино считают, что в Пермском крае площадь ООПТ должна занимать 20–40% территории. При этом речь идет не о разрозненных и неуправляемых ООПТ, а о целостной системе.

На базе заповедного фонда региона ведется эколого-просветительская деятельность. Особенно успешно это делают заповедники «Басеги» и «Вишерский», как условие выполнения своих природоохранных функций.

В целом регион имеет возможность и стремление привести размер площадей ООПТ к целевым показателям. Это соотносится и с ориентацией региона на развитие экологического туризма. Расширение особо охраняемых природных территорий позволит обеспечить будущие поколения многообразными, эстетически привлекательными, богатыми объектами растительного и животного мира, природными ландшафтами, имеющими рекреационную, научную и экологическую ценность.

## 5.2. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ УСТОЙЧИВОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА И СВЯЗАННЫЕ С КАЧЕСТВОМ ВОЗДУХА ПРОБЛЕМЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Будучи одним из наиболее крупных регионов в России по обеспеченности энергетическими ресурсами на одного жителя, Пермский край занимает одно из ведущих мест в стране в области энергопроизводства. В регионе сосредоточены и предприятия с наиболее энергоемкими производствами. В целом край, по данным государственной статистики, потребляет в последние годы порядка 32,0 млрд кВт·ч электроэнергии в год. При этом потребление ежегодно растет на 1–2%, и прогнозируется сохранение этой тенденции.

По данным Ассоциации энергетиков, по удельной энергоемкости экономики Пермский край сегодня проигрывает не только зарубежным странам, но и всем регионам Российской Федерации. Энергоемкость (т.т./ млн руб.) у нас почти в 2 раза больше, чем в Татарстане, выше, чем у ближайших соседей — Свердловской, Тюменской областей, Башкортостана. Более того, доля затрат энергии, топлива и воды в выпуске товаров народно-

го потребления и услуг составляет в крае около 15%, на некоторых предприятиях достигает 40% и имеет тенденцию к росту. Потери энергии велики как у производителей, так и у потребителей.

В Указе Президента России «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» от 4 июня 2008 года № 889 поставлена задача снизить к 2020 году энергоемкость ВВП России не менее чем на 40% по сравнению с 2007 годом, обеспечить рациональное и экологически ответственное использование энергии и энергетических ресурсов.

Для муниципальных образований и населения края задача энергосбережения особенно актуальна в сфере жилищно-коммунального хозяйства, где расходуется примерно 40–60% муниципальных бюджетов. Деятельность жилищно-коммунального хозяйства сопровождается большими потерями энергетических ресурсов как в сфере



потребления, так и при производстве и транспортировке. Наибольший потенциал энергосбережения есть в части теплоснабжения. По данным управления жилищно-коммунального хозяйства Пермского края, фактическое удельное теплоснабжение в расчете на одного жителя превышает установленные в городах и районах социальные нормативы в 2–4 раза. Реальные тепловые потери составляют от 20 до 50% выработки тепла зимой и от 30 до 70% летом. Утечки теплоносителя превышают нормы, принятые в развитых странах, на несколько порядков, замена трубопроводов из-за коррозии происходит в 4–5 раз чаще. Общие потери тепла, связанные с утечками, можно оценить в 10–15%. Эти цифры подтверждаются резким уменьшением необходимой выработки тепла при переходе на индивидуальные источники и за счет потерь на тепловых сетях.

В крае много делается в направлении энергосбережения. Чусовский металлургический завод снизил долю энергетических затрат за 5 лет с 8,3 до 6,3% при увеличении темпов роста производства в 4 раза, ОАО «Камкабель» за 5 лет снизило долю энергозатрат с 14 до 5%, темпы роста промышленной продукции увеличились в 2 раза. По ОАО «Березниковский содовый завод» доля энергетических затрат на производство

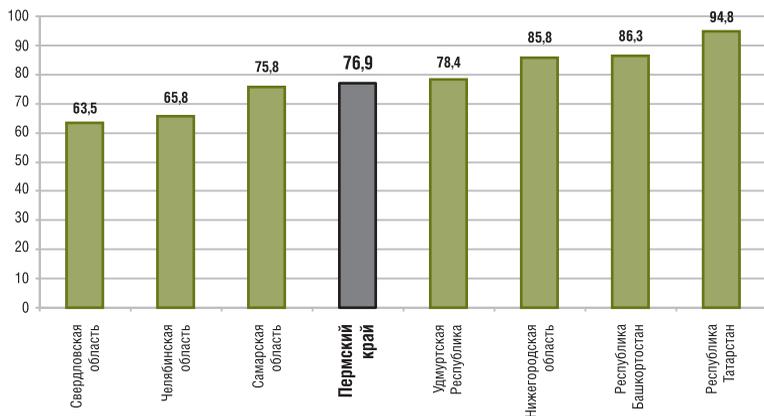
продукции снижена с 40 до 28% при увеличении объемов производства в 4 раза. Хороших показателей достигли: ОАО «Сильвинит», ООО «Текстиль-энергия», ОАО «Минеральные удобрения», ЗАО «Сибур-Химпром», ОАО «Редуктор-ПМ», ОАО «Мотовилихинские заводы», ООО «Машиностроитель», ОАО «Пермская научно-производственная приборостроительная компания», ОАО «Хенкель-Пемос», ОАО «Авиадвигатель» и ряд других предприятий.

Внедрение энергосберегающих технологий во всех сферах народного хозяйства — одно из важнейших направлений развития региона и повышения качества жизни населения. Актуальность энергосбережения обусловлена тем, что на сегодня основными источниками энергии являются невозобновимые ресурсы: газ, нефть, уголь. Безусловно, газ — наиболее «экологичный» вид топлива. При его использовании в атмосферу выделяется меньшая масса загрязняющих примесей, что особенно важно для урбанизированных территорий, где население проживает в зонах влияния энергетических объектов.

По уровню газификации жилья Пермский край на начало 2009 года имеет более высокие показатели, чем в среднем по России (69,7% жилых площадей газифицировано), но более низкие, чем ряд соседних территорий (диаг. 5.1).



..... Диаграмма 5.1  
**Удельный вес общей жилой площади, оборудованной газом (сетевым или сжиженным)**



Доля жителей, использующих твердое топливо, не превышает в Пермском крае 25%. Интенсивная газификация энергетики, промышленности, коммунального сектора края в 1980–1990-х годах позволила существенно улучшить энергетические и экологические показатели региона, однако проблемы оста-

лись и требуют решения (вставка 5.3).

Таким образом, снижение удельного энергопотребления в производственной и коммунальной сферах остается важнейшей задачей для хозяйствующих субъектов и администрации региона. Его решение требует инновационных подходов и финансовых вложений.

#### ВСТАВКА 5.3. ИЗ ИНТЕРВЬЮ

**Корреспондент Павел Агапов:** «Ситуация со стремительно дорожающим газом такова, что энергетики все чаще обращают свой взор назад — на свое угольное прошлое. Что же сейчас эффективнее строить в нашем крае — угольные станции или газовые?»

**Михаил Швынденков, начальник отдела развития энергетики министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края:** «По прогнозам, сделанным в 2007-м Институтом экономики УрО РАН, на рубеже 2025 года цены на продукцию обоих этих видов станций должны сравняться. Но с тех пор ситуация изменилась: угольщики стали продавать свой товар дороже, чем предполагалось, пересечение графиков изменения цен может отодвинуться на 2030 год. Но Прикамью повезло: географически мы недалеко от печорских и воркутинских углей. С вводом «Белкомура» доставка этих углей в наш регион станет втрое дешевле, чем из Кузбасса. А если рассмотреть вариант создания в Прикамье интегрированной компании со своими электростанциями, вагонами и угольным разрезом где-нибудь на Печоре, то тогда угольная ГРЭС окажется экономически эффективной».

**Павел Агапов:** «Что же ждет нас в перспективе?»

**Михаил Швынденков:** «Все сферы энергетики должны развиваться в оптимальном сочетании. Рост цен на энергию неизбежно ведет к более широкому внедрению энергосбережения, к снижению энергопотребления. Все это мы учитываем в наших планах».

### 5.3. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА НАСЕЛЕНИЕ, ПРОЖИВАЮЩЕЕ В ОСОБО ЗАГРЯЗНЕННЫХ ГОРОДАХ

Исторически развиваясь вокруг градообразующих предприятий или крупных производственных комплексов, многие города края сформированы таким образом, что жилая застройка зачастую располагается в зонах влияния источников выбросов в атмосферу. В Перми производственные и жилые зоны перемежаются, в Чусовом металлургический комбинат окружен жилой застройкой и при любых метеорологических условиях какая-то из селитебных зон оказывается под влиянием выбросов. В Березниках, напротив, жилая застройка находится в полукольце промышленных предприятий (рис. 5.1).

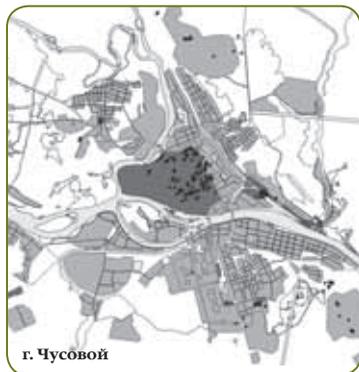
Выбросы загрязняющих веществ от предприятий в значительной степени формируют качество среды обитания жителей крупных городов. Негативное воздействие усугубляется отработанными газами от автомобилей.

По данным управления по охране окружающей среды региона, в атмосферный воздух края ежегодно выбрасывается порядка 450 видов химических загрязняющих веществ общей массой 650 тыс. тонн. В 2008 году этот показатель составил 663,048 тыс. тонн, в том числе 384,0 тыс. тонн было выброшено стационарными источниками предприятий и организаций, примерно 279,05 тыс. тонн — автотранспортом.

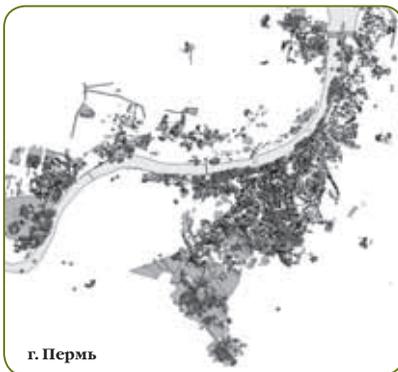
В целом динамика выбросов в атмосферу региона за последние годы позитивна, объемы загрязнений постепенно снижаются. Однако интенсивно развивается трубопроводный транспорт, что приводит к увеличению выбросов метановых углеводородов, и значительно возрастает масса выбросов автотранспорта.

Метеорологические условия Западного Урала определяют низкий асси-





г. Чусовой



г. Пермь



г. Березники

Рис. 5.1. Взаиморасположение жилой и промышленной застройки в городах края (точками выделены источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух городов)



миллионный потенциал территории — процессы рассеивания загрязняющих веществ в приземном слое атмосферы осложняются частыми инверсиями, застойными явлениями, штормами. Как результат — совокупность техногенных воздействий и особенностей климата приводит к повышенному уровню загрязнения городов.

За период функционирования государственной сети мониторинга качества атмосферы, с 1983 года ежегодно в городах Перми, Березниках, Губахе, Соликамске отмечались превышения гигиенических нормативов содержания загрязняющих веществ в атмосфере. Индекс загрязнения атмосферы (ИЗА)<sup>1</sup> при нормативном уровне не более 5,0 в 2008 году составил в Перми 9,6; в Соликамске — 10,8; в Губахе — 7,1; Березни-

ках — 6,6. Чайковском — 5,3. Существенные положительные изменения в качестве атмосферного воздуха поселений края отсутствуют (диаг. 5.2).

Превышения гигиенических нормативов регистрируются в основном по примесям, относящимся к веществам третьего (умеренно опасные) и четвертого (малоопасные) классам опасности: пыль, этилбензол, аммиак, оксид углерода.

Нередки случаи превышения допустимых уровней содержания в атмосферном воздухе жилой застройки высокоопасных веществ (второй класс опасности): фенола, бензола, формальдегида, хлористого водорода.

Регистрируются отдельные превышения гигиенических нормативов по бенз(а)пирену — примеси чрезвычайно

<sup>1</sup> Интегральный показатель, характеризующий суммарное отношение концентраций приоритетных загрязняющих веществ к их гигиеническим нормативам.

опасной, относящейся к первому классу.

В воздухе населенных пунктов присутствуют вещества, в том числе фиксируемые на уровнях выше предельно допустимых, обладающие доказанными канцерогенными свойствами (т.е. способными вызывать онкологические заболевания): бензол, формальдегид, ацетальдегид, соединения хрома (6+), бенз(а)пирен, сажа.

При отсутствии реальных угроз со стороны радиационного воздействия из физических агентов загрязнения атмосферного воздуха наиболее значимым по количеству источников и степени воздействия на население является акустический шум. Напряженная акустическая обстановка продолжает оставаться на территориях жилой застройки, в жи-

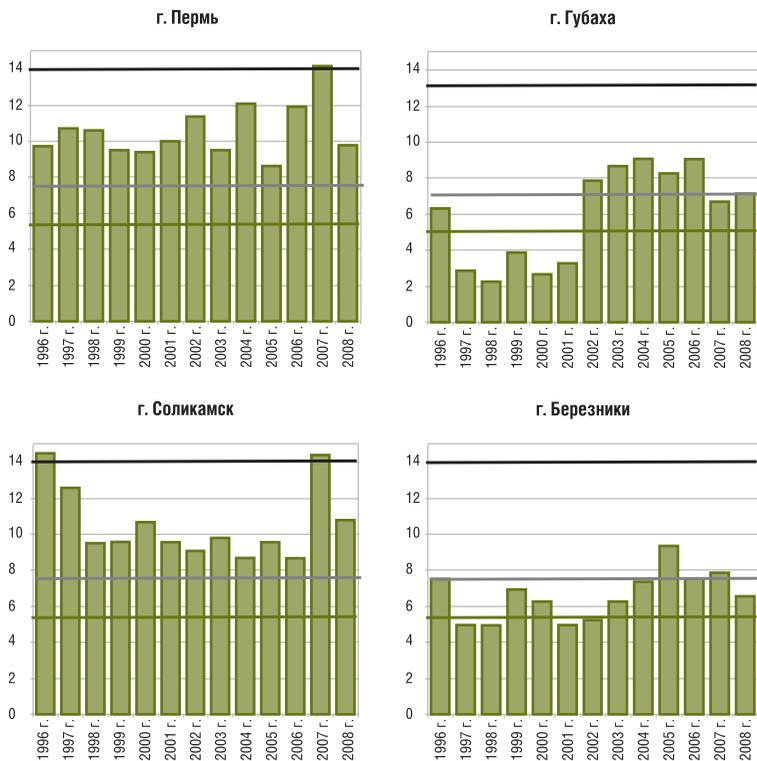
лых домах, расположенных в зоне влияния автомобильных, железнодорожных магистралей, линий городского электротранспорта в городах Пермь, Краснокамск, Березники, Чайковский. Замеры уровней шума в черте жилой застройки показали превышения допустимых уровней в 27,2% случаев, т.е. практически каждый четвертый замер свидетельствовал о неблагоприятных условиях внешней среды.

Особенно проблемной по шуму продолжает оставаться обстановка в краевом центре. Наибольшей шумовой нагрузке подвергаются жители домов, расположенных вдоль автомагистралей в центре города: ш. Космонавтов, ул. Мира, ул. Леонова, ул. Луначарского, ул. Большевикская. Проблемными остаю-



..... • Диаграмма 5.2

**Динамика индекса загрязнения атмосферы крупнейших городов Пермского края**



ИЗА < 5 — загрязнение отсутствует  
ИЗА от 5 до 7 — повышенное загрязнение

ИЗА от 7 до 13 — высокое загрязнение  
ИЗА > 13 — очень высокое загрязнение

ся улицы с транзитным автомобильным движением, такие как ул. Героев Хасана, ул. Куйбышева.

Для разгрузки краевого центра от автотранспорта и нормализации шумовой обстановки в Перми и области в 2008 году были проведены следующие мероприятия:

- построены автомагистрали с разделительной полосой Стахановская–Ива, участок Чкалова–Старцева протяженностью 3 км;
- введены в эксплуатацию 2-я очередь Красавинского моста через реку Каму (протяженность — 3 км), Южный об-

ход Перми (протяженность — 7,5 км), трасса Пермь–Краснокамск (протяженность — 8 км), обход Краснокамска III — пусковой комплекс (протяженность — 6,7 км);

- ведется строительство автодороги Пермь–Березники — участка в обход п. Полазна. Сдача объекта запланирована на 2010 год.

Ведутся работы по изменению маршрутов пролета самолетов над краевым центром, что позволит существенно снизить авиационную шумовую нагрузку на население.

#### 5.4. ПРИРОДНЫЕ ВОДЫ. ИСТОЧНИКИ СНАБЖЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПИТЬЕВОЙ ВОДОЙ

По обеспеченности водными ресурсами Пермский край занимает 1-е место на Урале — порядка 19,06 тыс. куб. м/год на человека. Широко развитая гидрологическая сеть представлена всеми типами внутренних водных объектов — реками, водохранилищами, прудами, озерами, болотами. Эти ресурсы активно используются: Пермский край по объемам забираемой воды занимает 10-е место в Российской Федерации.

На нужды населения, объектов экономики и социальной инфраструктуры в 2008 году из поверхностных водных объектов было забрано 2 773,59 млн куб. м (менее 5% объема годового стока на территории Пермского края). В регионе развиты отрасли хозяйства, требующие значительного водоснабжения: целлюлозно-бумажная, энергетическая, металлургическая. До 87% от общего забора воды в крае используется на промышленные нужды. На хозяйственно-бытовые нужды населения в 2008 году забрано 184,12 млн куб. м, или 186,3 л/человека в сутки, в том числе порядка 121,8 млн куб. м, или 66%, — из поверхностных водоисточников.

Значительные объемы водопотребления определяют и большие объемы сбросов сточных вод. В 2008 году в природные объекты сброшено порядка 2722 млн куб. м, в том числе загрязненных — более 360 млн куб. м. Наблюдается тенденция постоянного, хотя и недостаточно быстрого снижения

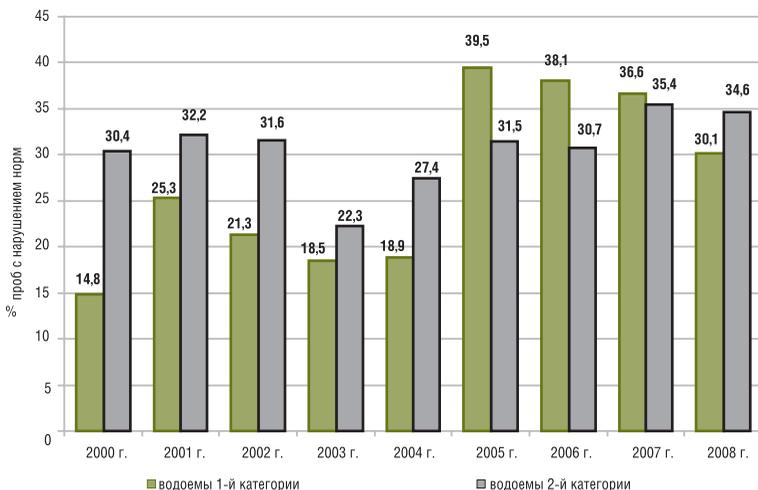
сбросов загрязненных сточных вод.

В 2008 году в Пермском крае под контролем Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю находился 31 створ наблюдений в местах водозаборов из поверхностных водоисточников (водоемы 1-й категории) и 127 створов в местах массового отдыха населения (водоемы 2-й категории). В 2008 году по сравнению с 2007-м санитарное состояние водных объектов на участках питьевых водозаборов (1-я категория) улучшилось по санитарно-химическим показателям на 6,5%, по микробиологическим показателям качество воды не претерпело существенных изменений. На протяжении последних пяти лет качество воды водоемов 2-й категории, используемых как зоны рекреаций, остается нестабильным и имеет тенденцию к ухудшению по санитарно-химическим и микробиологическим показателям, превышая российский уровень (*диаг. 5.3*).

Совершенствование водопользования в регионе — результат систематического надзора за состоянием водных объектов и выполнения природоохранных программ на предприятиях края, среди которых наиболее значимыми являются: завершение реконструкции городских очистных сооружений канализации города Кунгура (стоимость реконструкции — 257,4 млн руб.), реконструкция очистных сооружений промышленности сточных вод, ОАО «Корпорация



**Показатели качества поверхностных водоемов и водотоков, используемых населением Пермского края (% проб с нарушением гигиенических нормативов по санитарно-химическим показателям)**



Водоемы 1-й категории используются в качестве источников питьевого водоснабжения.

Водоемы 2-й категории используются в качестве мест массового отдыха.

**5.5. КАЧЕСТВО ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ КРАЯ**

Качество воды водоисточника и система водоснабжения являются основными факторами, определяющими качество питьевых вод, подаваемых населению. В соответствии с Целями развития тысячелетия ООН перед Россией в целом ставится задача к 2015 году вдвое уменьшить долю населения, не имеющего устойчивого доступа к чистой питьевой воде. Пермскому краю для достижения этой цели потребуются значительные усилия.

Доля жилой площади, обеспеченной централизованным водоснабжением, в среднем по региону составляет 77%. Однако даже не все городские округа имеют обеспеченность водопроводами на среднероссийском уровне (83%), который в свою очередь, далек от целевого показателя (95–97%). Так, города Кудым-

кар и Кунгур обеспечены централизованным водоснабжением не более чем на 65,5 и 78,8% соответственно.

Целевой показатель по обеспеченности сельского жилого фонда водопроводом на уровне 55–57% уже достигнут в некоторых муниципальных районах. Однако Косинский, Гайнский, Кудымкарский, Юсьвинский районы имеют централизованное водоснабжение не более чем на 10–13% жилых площадей. Ряд муниципальных районов края (Усольский, Кочевский, Ильинский, Сивинский и др.) обеспечены водопроводом на уровне 20–25% (табл. 5.4).

Вместе с тем в регионе в части улучшения водоснабжения населения предпринимается ряд шагов. В рамках краевой целевой программы «Социальное развитие сельской местности Пермско-

**Удельный вес площади жилого фонда, оборудованного водопроводом  
и канализацией, 2008 г.**

Территория	% площади, оборудованной		Территория	% площади, оборудованной	
	водо- проводом	канали- зацией		водо- проводом	канали- зацией
<b>Пермский край</b>	<b>77,9</b>	<b>72,8</b>	Пермский район	60,6	50,7
г. Березники	95,6	95,0	Верещагинский район	59,1	59,1
Кизеловский район	95,2	79,9	Октябрьский район	58,6	25,1
г. Пермь	95,0	94,6	Ординский район	57,5	22,7
Губахинский район	94,4	89,7	Кунгурский район	57,1	35,4
Гремячинский район	93,7	68,0	Оханский район	54,5	54,5
Чайковский район	90,9	90,9	Очерский район	53,0	53,0
г. Соликамск	89,0	85,5	Нытвенский район	47,8	47,8
Лысьвенский район	84,5	82,2	Карагайский район	47,0	27,8
Куединский район	80,4	47,2	Уинский район	42,0	8,8
Осинский район	79,1	75,1	Кишертский район	41,0	28,9
г. Кунгур	78,8	78,3	Суксунский район	30,3	22,3
Красновишерский р-н	78,4	69,7	Соликамский район	29,6	17,2
Большесосновский р-н	77,4	17,0	Бардымский район	28,2	13,4
Чусовской район	76,8	63,9	Чердынский район	23,3	23,3
Краснокамский район	76,3	74,6	Сивинский район	23,3	23,3
Частинский район	73,1	29,9	Ильинский район	22,1	14,8
Добрянский район	72,1	68,6	Кочевский район	21,2	0,0
Чернушинский район	71,1	59,4	Усольский район	19,5	14,6
Александровский р-н	69,6	62,6	Юсьвинский район	13,0	5,4
Березовский район	68,4	39,7	Кудымкарский район	6,8	0,6
г. Кудымкар	65,5	64,4	Гайнский район	4,3	0,6
Еловский район	64,0	59,9	Косинский район	3,3	0,0
Горнозаводский р-н	62,6	62,2	Юрлинский район	1,2	0,0
<b>В среднем по РФ:</b>					
<b>всего</b>				<b>77,0</b>	<b>72,2</b>
<b>городского фонда</b>				<b>83,0</b>	<b>80,0</b>
<b>сельского фонда</b>				<b>41,0</b>	<b>32,0</b>



го края на 2005–2010 годы» и распоряжения губернатора Пермской области от 19 ноября 2004 года № 623-р «О региональных отраслевых мероприятиях по развитию систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Пермского края на 2005–2010 годы» проведена реконструкция водозаборов из поверхностных водоисточников в пп. Сараны, Усьва, городах Добрянке, Гремячинске, запущены очистные сооружения в п. Ергач (м/р Центральный), завершена реконструкция и строитель-

ство водопроводов в с. Серга (Кунгурский район), пп. Суксун, Ключи, Киселево, Поедуги (Суксунский район), с. Троица (Пермский район). С целью улучшения качества питьевой воды запущена установка по аммонизации воды на Чусовском водозаборе города Перми, ведутся работы по выбору нового источника питьевого водоснабжения Краснокамска и т. п.

Наряду с тенденцией к улучшению качества питьевой водопроводной воды в целом по краю, более чем на 40 терри-

ториях показатели качества и безопасности питьевой воды хуже среднекраевого уровня (табл. 5.5).

Неудовлетворительная ситуация формируется состоянием источников водоснабжения, некачественной водоподготовкой, плохим техническим состоянием разводящих сетей и водоразборных устройств, несвоевременным устранением аварий, приводящих к вторичному загрязнению питьевой воды. По данным территориального органа Федеральной службы статистики, в 2008 году сократились объемы строительства сетей водопровода (реализация 71,2% от плана), на сетях зарегистрирована 3601 авария (2007 г. — 3568), из них 45,4% — на муниципальных предприятиях.

Основной задачей по безопасному водоснабжению населения является реализация целевой программы Пермского края «Чистая вода» на 2009–2013 годы, организация мониторинга ситуации с информированием всех уровней власти об объективной ситуации, складывающейся с водоснабжением населения и принятием соответствующих мер.

Централизованное водоснабжение населения связано и с обеспеченностью канализацией жилого фонда. Сегодня уровень этого показателя в городских и сельских территориях края недостаточен, особенно в сельских

поселениях Коми-Пермяцкого округа.

Показатели обеспеченности водоснабжением и канализацией могут быть значительно улучшены, в том числе в рамках ликвидации ветхого и аварийного жилья в поселениях края.

Всего в Пермском крае ветхим и аварийным признано 4,2% жилой площади (диаг. 5.4). Этот показатель является средним для регионов Приволжского и Уральского федеральных округов. В республиках Башкортостан, Татарстан, Свердловской и Самарской областях удельный вес некачественного жилья не превышает 2%.

Приоритетный региональный проект «Достойное жилье» утвержден Постановлением Правительства Пермского края 8 февраля 2008 года № 14-п. По правилам региональных проектов муниципалитеты должны подать заявку на участие в программе с гарантией того, что 25% суммы, требуемой на расселение ветхого жилья, будет выделено из местного бюджета. Из краевого бюджета планируется выделить до конца 2011 года 4,63 млрд руб. на реализацию мероприятий программы. Федеральный бюджет также готов выделять определенные средства регионам, если у них есть региональные программы по ликвидации ветхого жилья и они готовы к софинансированию.

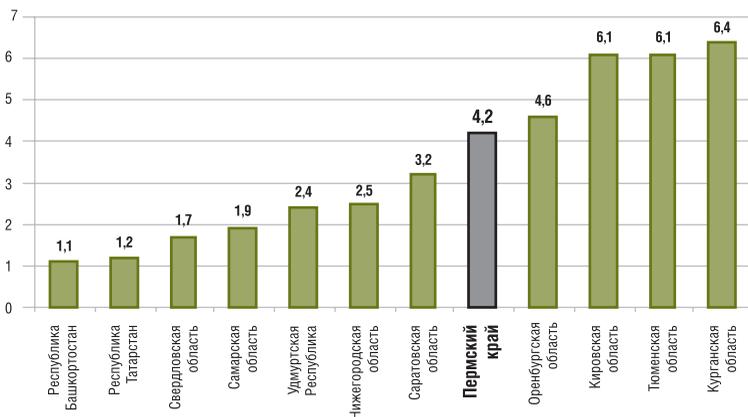
С 2008 года в Перми с участием не-



..... Таблица 5.5  
**Территории Пермского края, требующие первоочередных мер по повышению уровня безопасности питьевых вод (данные 2008 г.)**

Территория (район)	% проб с превышением нормативов по микробиологическим показателям	Территория (район)	% проб с превышением нормативов по санитарно-химическим показателям
Куединский	18,4	Краснокамский	27,7
Гайнский	14,8	Гремячинский	24,2
Еловский	11,1	Губахинский	22,2
Кочевский	10,6	Александровский	16,0
Усольский	9,8	Березовский	15,9
Ильинский	9,1	Юрлинский	12,5
Юрлинский	9,0	Куединский	11,7
Кунгурский	8,9	Чернушинский	10,9
<b>Пермский край</b>	<b>4,1</b>	<b>Пермский край</b>	<b>5,4</b>
<b>Российская Федерация</b>	<b>5,8 (2007 г.)</b>	<b>Российская Федерация</b>	<b>17,5 (2007 г.)</b>

**Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда  
в общей площади всего жилищного фонда ряда регионов  
Приволжского и Уральского федеральных округов**



коммерческой организации «Пермский Фонд содействия ТСЖ» внедряется новая технология, направленная на регулярное отслеживание качества управления многоквартирными домами (вставка 5.4).

Таким образом, Пермский край при развитии положительных тенденций к

финансированию нового жилищного строительства, в том числе социального жилья, может приблизиться к целевым показателям, поставленным перед Россией — достичь высокой доли жилищного фонда, обеспеченного водопроводом и канализацией, и избавиться к 2015 году от ветхого и аварийного жилья.



**ВСТАВКА 5.4. ТЕХНОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА  
УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ**

С марта 2008 года Управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Перми реализует муниципальный заказ на проведение внешнего мониторинга и оценки качества управления многоквартирными домами в городе Перми.

Целью мониторинга и оценки является сбор и анализ данных для объективной оценки эффективности деятельности управляющих организаций, ТСЖ, ЖСК, ЖК по управлению многоквартирными домами. Эта деятельность проводится поквартально, на системной основе.

В ходе мониторинга и оценки производится сбор данных от управляющих организаций и ТСЖ по эффективности управления многоквартирными домами, а также проводится выборочное анкетирование потребителей.

Методика разработана в 2007 году Пермским Фондом содействия ТСЖ с учетом мнения экспертов в сфере ЖКХ.

Внешний мониторинг и оценка качества управления многоквартирными домами в Перми производятся на основе 5 критериев, 13 показателей и 26 индикаторов, характеризующих качество управления. Пермский Фонд содействия ТСЖ предоставляет администрации города Перми сводный отчет.

С технологиями мониторинга и оценки ознакомлены представители органов местного самоуправления на регулярных семинарах, проводимых Фондом содействия ТСЖ в 2008–2009 годах по заказу Агентства по строительству и ЖКХ Пермского края.

В 2010 году в Перми планируется реализовать технологии оценки качества информационного обеспечения процесса управления многоквартирными домами.

## 5.6. ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ КАК ИНДИКАТОР ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ РЕГИОНА

Высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха в городах, где проживает основная часть населения края, неудовлетворительное состояние природных и питьевых вод, недостаточная обеспеченность жителей благоустроенным жильем негативно сказываются на состоянии здоровья населения Пермского края.

Так, неблагоприятно развивается ситуация по новообразованиям, в том числе онкологической патологии, и врожденным порокам развития. За пять последних лет количество впервые выявленных злокачественных новообра-

зований выросло на 7,6% и составило 3,04 сл./1000 человек, распространенность увеличилась на 9,2% и составила 17,7 сл./1000 человек (диаг. 5.5, 5.6).

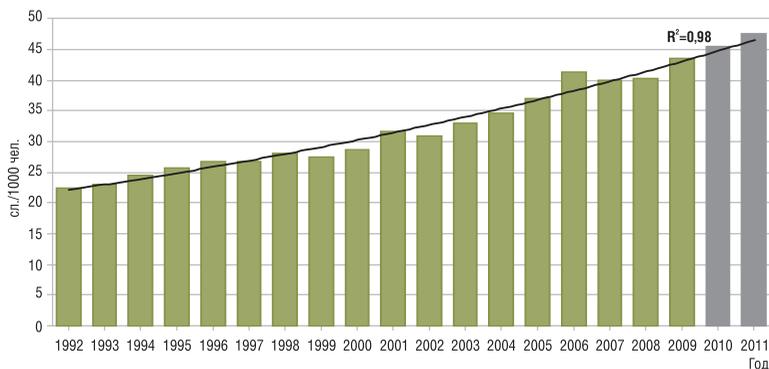
Стабильно выше среднего по краю уровень врожденных пороков развития у детей Губахи, при этом регистрируется увеличение данного показателя. Устойчивая негативная тенденция характерна и для Соликамска. В Перми уровень врожденных пороков развития у детей стабилизировался (табл. 5.6).

Доказательством того, что в ряде случаев заболевания определяются негативным влиянием загрязненной окру-

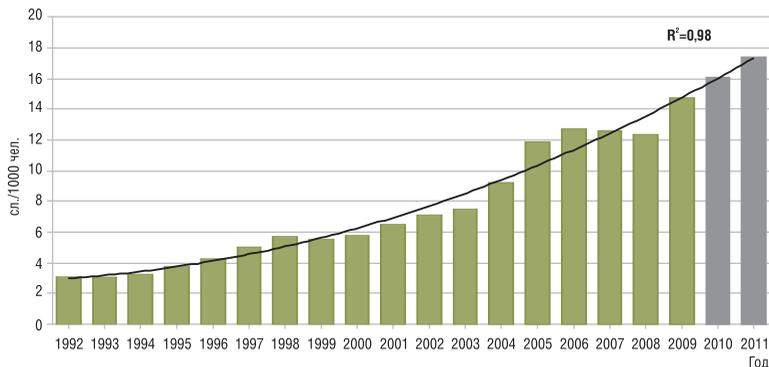


92

..... Диаграмма 5.5  
**Динамика и прогноз заболеваемости населения Пермского края, класс «новообразования», сл./1000**



..... Диаграмма 5.6  
**Динамика и прогноз заболеваемости населения Пермского края, класс «врожденные пороки развития», сл./1000**



**Распространенность новообразований в Пермском крае  
и промышленных городах региона, сл./1000 человек**

Год	Пермский край	Березники	Лысьва	Пермь	Соликамск	Чайковский	Чусовой
<b>Взрослые</b>							
2000	28,52	41,49	25,80	31,26	36,89	31,87	30,36
2005	36,72	49,64	38,02	42,03	48,85	48,12	32,57
2006	40,99	55,34	39,76	44,90	56,68	54,04	43,03
2007	39,61	49,96	47,06	42,07	53,20	50,81	40,27
2008	39,94	49,30	44,40	42,75	60,77	61,09	49,42
<b>Дети</b>							
2000	3,23	4,70	0,76	3,69	4,54	7,17	2,62
2005	7,23	7,25	7,93	9,34	7,72	12,15	7,09
2006	7,81	6,47	11,53	8,45	7,48	12,42	13,60
2007	7,96	8,79	8,66	8,99	5,45	13,71	9,08
2008	8,01	7,63	8,43	8,13	5,39	14,45	10,16

жающей среды, является тот факт, что в анализах крови населения ряда промышленных городов, прежде всего детского, идентифицирован широкий спектр чужеродных для организма веществ, характерных для выбросов и сбросов производственных объектов: свинец, ванадий, хром, никель, бензол и т. п.

Показатели тем значимее, что дети мало подвержены вредным привычкам и профессиональным факторам риска. Бензол, толуол и этилбензол (продукты производства и использования нефтепродуктов) в концентрациях, достоверно более высоких, чем фоновый региональный уровень, зарегистрированы у 75% детей Губахи, 55% детей Краснокамска, 46% — Перми и т. п. Хлорорганические соединения отмечены в крови детей Перми (Кировский район) в концентрациях, превышающих фоновый уровень: хлороформ (у 100% детей), дихлорбромметан (у 71% детей), 1,2-дихлорэтан (у 56% детей). Стирол зарегистрирован в крови 29% детей от числа обследованных в Перми (Индустриальный район).

Федеральное государственное учреждение науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» (ранее — ГУЗ «Пермский научно-исследовательский клиничес-

кий институт детской экпатологии») проводило многолетние исследования. В их результате установлено, что у детей, проживающих в зонах повышенного экологического риска, появляются признаки развития анемического синдрома, аллергических реакций, интоксикации, угнетения функции иммунной и антиоксидантной защиты организма, снижения адаптационных реакций (*вставка 5.5*). Доказано, что у таких детей развитие болезней органов дыхания, кожи аллергической природы и болезней органов пищеварения имеет экологическую обусловленность патологического процесса на 13–15%.

Краевое правительство и ряд муниципалитетов (города Пермь, Соликамск, Чусовой, Пермский район и пр.) ежегодно вкладывают значительные средства в программы снижения уровня и профилактики развития экологически обусловленных нарушений здоровья детей. Это позволяет смягчать негативные последствия постоянного проживания в условиях загрязнения.

До достижения на территории региона качества среды обитания, которое могло бы обеспечить отсутствие неприемлемого риска для здоровья жителей, целенаправленная деятельность по снижению техногенного воздействия, а также специализированные медико-



профилактические программы по минимизации последствий неблагоприятной экологической и санитарно-гигиенической ситуации должны оставаться приоритетами в деятельности органов власти региона.

**ВСТАВКА 5.5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР МЕДИКО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ЗДОРОВЬЮ НАСЕЛЕНИЯ**

ГУЗ «Пермский научно-исследовательский клинический институт детской экотологии», созданный Постановлением администрации Пермской области от 17 января 1995 года, — уникальное для России учреждение, работающее на стыке наук — медицины, экологии, информатики и химии. Директор — засл. деятель науки РФ, член-корр. РАМН, доктор мед. наук, проф. Нина Владимировна Зайцева.

В лабораториях современными химико-аналитическими методами определяют содержание в крови, моче, желчи и желудочном соке, волосах, женском молоке и других средах более 40 загрязняющих веществ, в том числе тяжелые металлы, алифатические и ароматические углеводороды, органические спирты и альдегиды, хлорорганические примеси. За годы работы на базе института прошли углубленное стационарное обследование и лечение более 7 тыс. детей из экологически неблагополучных территорий региона. Наиболее эффективные схемы диагностики и лечения заболеваний, доказанно связанных с факторами загрязнения среды обитания и апробированные в стационаре института, передаются в практическое здравоохранение.

В знак признания научных успехов института в 2009 году Распоряжением Правительства № 628-р от 8 мая 2009 года он преобразован в «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения».

## 5.7. ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ

Экологическое образование и формирование экологической культуры всех категорий населения являются одними из приоритетных направлений природоохранной политики в Пермском крае. Реализация данного приоритета осуществляется через развитие региональной системы всеобщего непрерывного и комплексного экологического образования и просвещения. В этой системе представлены дошкольное и общее образование, среднее и высшее профессиональное образование, дополнительное образование, повышение квалификации специалистов, а также распространение экологических знаний через средства массовой информации, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения. Формы работы включают образовательные программы, уроки, факультативы, массовые мероприятия (конкурсы, акции, рейды, праздники и т. п.).

В систему экологического образования включились 43 муниципальных образования и 1154 образовательных учреждения Пермского края. Всего более

130 тысяч детей так или иначе вовлечено в этот процесс.

Эколого-просветительские мероприятия разнообразны по масштабу (региональные, всероссийские, международные), отличаются большим спектром форм и методов, охватом участников, практической природоохранной значимостью, возможностью реализации собственных способностей.

Только в 2007/08 учебном году в крае было организовано 12 экологически ориентированных конкурсов. Среди них: конкурс природоохранных экологических отрядов, «Лидер в экологии», «Мой вклад в охрану окружающей среды», «Чистая вода», «Подрост», «Всероссийский конкурс юных исследователей окружающей среды», «Летопись добрых дел в защиту природы» и другие, а также слет школьных лесничеств, слет лидеров экологических движений «Зеленый мир».

Дети участвовали в оценке состояния природных объектов, выступлениях агитбригад. В ходе акций посажено более 200 деревьев и разбито более 10 цветочных клумб, очищены 2 малые реки,



открыты 2 пункта приема пластика, со-  
оружена смотровая площадка и учебный  
класс, распространено 700 листовок,  
320 буклетов, 100 газет, 600 объявлений,  
300 бюллетеней и т.п.

Основным организатором экологи-  
ческих конкурсов в крае являлся «Кра-  
евой эколого-биологический центр»,  
который существовал в регионе с  
1941 года. В настоящее время этот центр

преобразован в Эколого-биологичес-  
кий центр Перми, в связи с этим суще-  
ственно уменьшено финансирование  
учреждения, сокращено 59 сотрудни-  
ков центра, в 2008/09 учебном году об-  
разовательный процесс не проводился.  
Необходимым становится поиск новых  
форм и методов проведения экологи-  
ческого образования и просвещения  
(вставка 5.6).

**ВСТАВКА 5.6. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРЕМИЯ «ЭКОМИР-2008»** .....

Впервые в России, в рамках Национальной экологической премии «ЭкоМир», с 1 июля по 31 октября 2008 года в Пермском крае прошел конкурс «Межмуниципальная экологическая премия «ЭкоМир-2008» в области экологического образования и просвещения». Экологическая премия «ЭкоМир» является высшей общественной наградой за выдающиеся достижения в охране окружающей среды, направленной на устойчивое развитие России в XXI веке.

Цель Премии — формирование общественного сознания для устойчивого развития и понимания каждым человеком важности его личной роли в сохранении жизни на Земле. В региональном конкурсе приняли участие 85 номинантов из пяти территорий. Победителями конкурса признаны следующие организации и руководители проектов:

- В номинации «Лучшее образовательное учреждение, работающее по экологическому образованию и просвещению» — МОУ ДОД «Станция юных натуралистов» с программой «Цветущий город» (руководитель А. Аглямова, директор В. Ощепков).
- В номинации «Лучший организатор работы по экологическому образованию и просвещению» — Хамит Абукаев, руководитель школьного лесничества, учитель биологии и экологии МОУ «Сарашевская СОШ» с проектом «Дети и «ЛУКОЙЛ» — за экологию».
- В номинации «Лучшая общественная организация, осуществляющая работу по экологическому образованию и просвещению» — НКО «Молодежное движение «Зеленый мир» Осинского муниципального района (председатель Елена Злыгостева).
- В номинации «Предприятие или предприниматель, оказывающие эффективную поддержку экологическому образованию и просвещению» — ООО «ЛУКОЙЛ-Пермь» (генеральный директор А. Лейфрид).
- В номинации «Средства массовой информации, освещающие деятельность районов по экологической работе» — ИД «Регион» (руководитель Г. Базуева, директор Н. Ворсина) Чайковского муниципального района за проект «КЛАССНО», публикацию материалов на странице «Экология» в газетах «Прикам-контакт» и «Регион».



В девяти высших учебных заведениях Пермского края в учебные планы входят курсы лекций по экологии. В Пермском государственном университете, Пермском государственном техническом университете и Пермской государственной сельскохозяйственной академии им. акад. Прянишникова ведется подготовка специалистов высшей квалификации экологического профиля, а также послевузовское обучение и повышение квалификации госслужащих и специалистов природоохранной сферы.

Студенты пермских вузов традиционно принимают активное участие в

экологических акциях «Дни защиты от экологической опасности», «Помоги реке», «Речная лента», организации и проведении слетов лидеров экологических движений и школьных лесничеств, экологических лагерей и экспедиций для учащихся, различных экологических шествиях и митингах и др., являются членами краевого молодежного экологического движения «Зеленый мир».

В регионе ежегодно организуются массовые экологические мероприятия. Так, в 2008 году акция «Дни защиты от экологической опасности» прошла в 27 муниципальных районах и 6 городских

округах Пермского края. В ней участвовали 459 362 человека, что составило 16,9% населения Пермского края. В рамках акции проведен конкурс «Экология. Человек года». При затратах краевого бюджета 558 тыс. руб. общий объем привлеченных средств на реализацию мероприятий акции составил 21,9 млн руб., т. е. на 1 рубль вложенных средств привлечено 39,2 руб. По итогам проведения акции Общероссийский оргкомитет «Дней защиты от

экологической опасности» присудил Пермскому краю 1-е место в Российской Федерации.

В целом понимание того, что именно человек является краеугольным камнем сложной системы «природа — техника-воздействия — человек», уже сложилось в определенных кругах населения края. Однако необходимым является «экологизация» сознания каждого члена общества.

### 5.8. МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ РИСКА ВЛИЯНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ НА РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА И СОСТОЯНИЕ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Перечень проблем экологической безопасности Пермского края включает в себя:

- ухудшение демографической ситуации и состояния здоровья населения;
- высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха выбросами автотранспорта;
- загрязнение атмосферного воздуха выбросами промышленных предприятий;
- химическое загрязнение питьевой воды;
- загрязнение поверхностных водных объектов сбросами промышленных предприятий, предприятий коммунального хозяйства, самопроизвольными излиями кислых шахтных вод и стоков породных отвалов в районах бывших шахт Кизеловского угольного бассейна;
- экологическая опасность загрязнения окружающей среды от неорганизованного хранения бытовых и промышленных отходов;
- низкий уровень экологической культуры жителей края.

С учетом сложившейся ситуации основными направлениями улучшения экологической ситуации в регионе являются:

- совершенствование государственной системы управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, включая оптимизацию надзорных и контрольных мероприятий;
- создание экономических и социальных условий для развития экологически чистых, безопасных или ори-

ентированных на минимизацию экологических рисков производств и предприятий на территории края;

- реализация проектов, направленных на улучшение качества жилья в поселениях региона;
- внедрение на территории региона методов управления качеством среды обитания, ориентированных на достижение приемлемых рисков для здоровья населения;
- повышение экологической грамотности населения и формирование ответственного природопользования у жителей края.

В 2009 году в развитие принятого закона «Об охране окружающей среды Пермского края» в целях снижения негативной нагрузки на окружающую среду планируется развитие нормативной правовой базы. В план работы Законодательного Собрания Пермского края включены следующие законопроект:

- «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях».

Кроме того, предусмотрена разработка и принятие следующих региональных долгосрочных целевых программ:

- «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2010–2014 годы»;
- «Обеспечение безопасного питьевого водоснабжения населения Пермского края (программа «Чистая вода»)»;
- «Охрана окружающей среды Пермского края» на 2011–2015 годы».



Актуальными представляются в ближайшей перспективе следующие мероприятия:

- принятие целевой комплексной программы Пермского края «Чистая вода на 2010–2014 годы»;
- координация деятельности хозяйствующих субъектов по безопасному водоснабжению населения, соблюдению режимных мероприятий в зонах санитарной охраны водоисточников;
- координация работы по реализации действующих на территории края программ «Социальное развитие сельской местности Пермского края на 2007–2010 годы», региональных отраслевых мероприятий по развитию систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Пермского края на 2005–2010 годы и соответствующих муниципальных программ;
- проведение технических мероприятий, направленных на улучшение качества подаваемой питьевой воды;
- своевременное выявление и устранение причин ухудшения качества подаваемой населению питьевой воды;
- выполнение в полном объеме требований производственного контроля, своевременное информирование населения, органов исполнительной власти и контролирурующих организаций о качестве подаваемой питьевой воды;
- соблюдение режимных мероприятий в пределах зон санитарной охраны источников водоснабжения;
- достижение положительной динамики по показателю обеспеченности населения доброкачественной питьевой водой, в первую очередь на неблагоприятных по качеству питьевой воды территориях;
- координация работы по утверждению и принятию «Концепции обращения с отходами производства и потребления на территории Пермского края на 2008–2012 годы. Перспективы развития до 2017 года»;
- внедрение на территории Прикамья региональных нормативов качества среды обитания, ориентированных в условиях многолетнего многокомпонентного загрязнения на критерии приемлемого риска для здоровья населения;
- до достижения приемлемых уровней риска — обеспечение населения, проживающего на экологически неблагоприятных территориях, специализированной медико-профилактической помощью.



Идол птицевидный.  
VIII–IX вв. н. э.,  
бронза, литье.  
Пермская обл.,  
Чердынский р-н,  
д. Кондратьева слобода

Фигурка птицы с  
раскрытыми крыльями.  
На голове выделены уши и  
глаза, довольно реалистично  
передано оперение крыльев  
и хвоста. На груди птицы  
между лапами низким  
рельефом нанесено  
человеческое лицо.



98

## Глава 6

### РЕГИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

#### 6.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Развитие человеческого потенциала — одна из насущных задач любой региональной власти, которая должна стремиться к созданию среды, где в полной мере осуществляются права человека, реализуются его потребности, таланты и способности, создаются условия для его личностного развития. Очевидно, что позитивные изменения в жизни людей в немалой степени зависят от профессионализма региональной управленческой команды, ее подходов к управлению регионом, системы ценностей, управленческих моделей, а также от реальной практики взаимодействия государства, муниципальных органов власти, институтов гражданского общества в регионе.

Региональная команда управленцев разделяет точку зрения сторонников нового государственного менеджмента, согласно которой управление в частном и государственном секторе имеет скорее больше общего, чем отличного. И хотя деятельность государственных структур невозможно оценить с помощью одного критерия (по аналогии с коммерческими предприятиями, где таким критерием является прибыль), прежде всего из-за сложности объекта управления, это не означает, что администрация не может быть более «предпринимательской», более эффективной в обеспечении возможности людям вести такую жизнь, которую они считают достойной. Для этого новый государственный менеджмент предлагает властным институтам заимствовать технологии управления, разработанные для частных компаний, и создавать конкурентную среду внутри государственного сектора.

Взгляды регионального руководства Пермского края вполне сопоставимы с подходами классиков нового государ-

ственного менеджмента — Д. Осборна и Т. Гэблера (*вставка б.1*).

Среди основных управленческих подходов, реализуемых в Пермском крае, ключевым является тезис о глобальной конкуренции, в которую включены не только хозяйствующие субъекты, но и регионы. Речь идет о конкуренции не столько за «федеральный ресурс», сколько за бизнес, который платит налоги и создает рабочие места, и за людей, которые трудятся, получают зарплату, тратят ее в регионе, создавая тем самым условия для развития бизнеса<sup>1</sup>.

Рассматривая Пермский край как аналог корпорации, управляющая команда видит одну из главных своих функций в постановке целей развития региона, определении параметров их достижения, осуществлении контроля реализации выбранной стратегии. Поэтому построение новой модели управления началось с целеполагания. Систематизировав те продукты, которые должно производить государство на региональном уровне, управляющая команда сформулировала систему целей развития региона.

Система целей нашла свое отражение в Уставе Пермского края. В региональной конституции зафиксировано, что органы государственной власти Пермского края осуществляют государственные полномочия на основе целевого характера деятельности и сбалансированности усилий в рамках приоритетных направлений развития Пермского края (*рис. б.1*).

Очевидно, что для построения системы целей развития региона недостаточно выделить только приоритетные направления. Необходимо их конкретизировать. Для каждого приоритетного направления были определены цели, задачи и подзадачи, характеризующие-

<sup>1</sup> Пермский край — территория конкурентного развития: Учеб.-метод. пособие / Под науч. ред. Т. В. Букиной, Е. Л. Зуевой. — 3-е изд., расш. и перераб. — Пермь: ГУ-ВШЭ, 2008. — С. 8.

#### ВСТАВКА 6.1. ПРИНЦИПЫ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА .....

Согласно американским экспертам, государство, действующее в духе нового государственного менеджмента, выполняет следующие функции:

1. Развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг (как между организациями государственного сектора, так и между организациями государственного сектора и частными компаниями).
2. Расширяет права граждан, передавая функции контроля от бюрократических структур на уровень местного самоуправления.
3. Оценивает работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам.
4. Руководствуется в процессе осуществления деятельности прежде всего целями (миссией), а не инструкциями.
5. Превращает налогоплательщиков в потребителей государственных услуг, предоставляя им более широкий выбор, в частности в сфере образования, повышения квалификации, решения жилищно-коммунальных вопросов и т. д.
6. Приватизирует, где это возможно, деятельность государственных агентств, т. е. передает государственные функции частным организациям, обычно по контракту.
7. Уделяет больше внимания «зарабатыванию» денег, в отличие от традиционного их растрачивания.
8. Децентрализует управление, руководствуясь принципом кооперации.
9. Предпочитает рыночные механизмы управления, а не бюрократические.
10. Ориентируется не столько на оказание услуг, сколько на стимулирование решения возникающих в обществе проблем всеми секторами — государственным, частным и некоммерческим.

*Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. — Oxford, 1992. — P. 19–20.*



ся конкретными цифровыми показателями.

Развитие человеческого потенциала осуществляется за счет стабилизации численности населения Пермского края, повышения качества населения, развития рынка в сфере оказания бюджетных услуг. Экономическое развитие идет за счет роста доходов населения, управления ресурсами и развитие инфраструк-

туры — через максимизацию доходов от использования ресурсов, снижение стоимости инфраструктурных издержек. Развитие территорий происходит за счет роста самообеспеченности муниципальных образований, а управление государственными учреждениями — через повышение эффективности деятельности бюджетных учреждений. Управление общественными финансами обеспечи-

99

#### ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПЕРМСКОГО КРАЯ

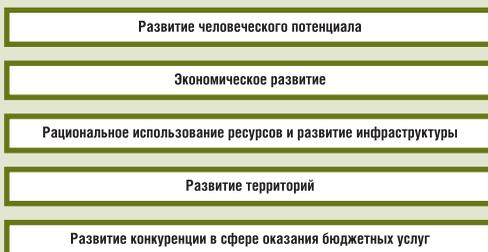


Рис. 6.1. Приоритетные направления развития Пермского края

ваются повышением устойчивости бюджета Пермского края, бюджета, ориентированного на результат. Применительно к каждому приоритетному направлению, за исключением управления общественными финансами, была сформулирована еще одна общая цель — увеличение эффективности бюджетных расходов и повышение доходов.

Таким образом, формулируя систему целей и целевых показателей, краевые власти взяли на себя обязательства перед обществом, задали ориентиры для деятельности всех элементов государственной машины. Предполагается, что исполнительные органы государственной власти в новых условиях нацелены на удовлетворение потребностей граждан и получение интересующего общества результата.

Одна из особенностей управления человеческим потенциалом в Пермском крае связана со значительной ролью проектного менеджмента в деятельности региональных органов государственной власти.

Проектное управление органично вписывается в концепцию нового государственного менеджмента, в соответствии с которой задачи удовлетворения нужд потребителей более эффективно решаются не иерархически организованной бюрократией, а мультипрофессиональной командой, которая временно формируется для выполнения определенного задания. Достоинством проектного управления является его нацеленность на достижение конкретных результатов при заданном ограничении в ресурсах (временном, финансовом, материально-техническом).

Одним из крупных управленческих проектов, реализованных региональными властями, является проект создания функционально-целевой модели управления (далее — ФЦМ). В ее основе лежит система целей и целевых показателей, а основными элементами являются функционально-целевые блоки (далее — ФЦБ) (рис. 6.2).

Переход к новой модели управления начался в 2006 году. Можно выделить следующие ключевые характеристики ФЦМ, отличающие ее от традиционной модели управления регионом.

Во-первых, ФЦМ предполагает отказ от структурирования исполнительных органов государственной власти по отраслевому принципу. По мнению краевой управляющей команды, отраслевая система управления перестала отвечать требованиям времени еще в 1990-е гг. после ликвидации плановой экономики и монополии государственной собственности. Поэтому с переходом к рыночным отношениям и установлением гарантий права частной собственности государство, в том числе и на региональном уровне, должно трансформировать свой управленческий аппарат.

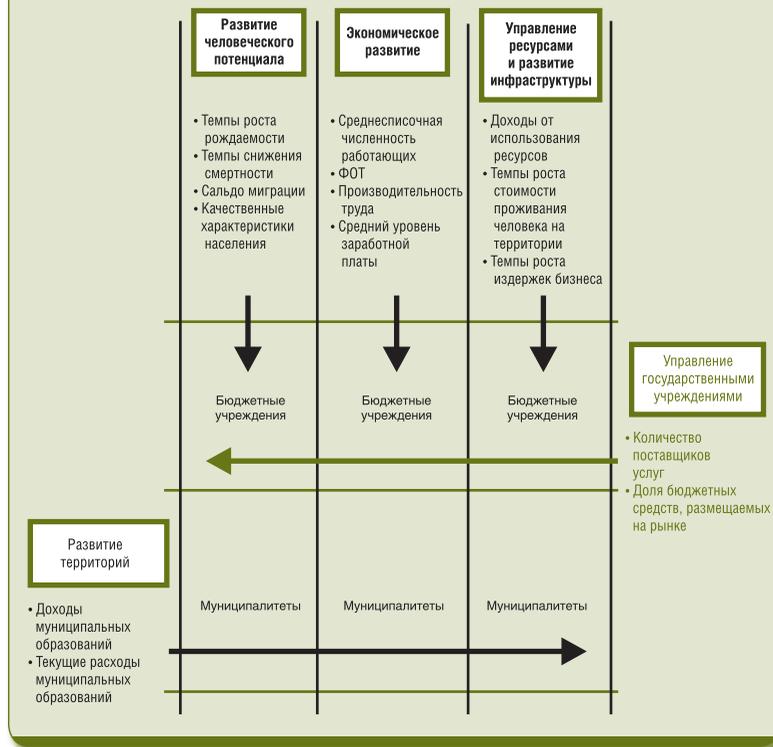
Во-вторых, ФЦМ ориентирует государственные структуры на достижение конкретных результатов, выраженных в цифровых показателях. Концепция «управления по результатам» является одним из самых значимых элементов ФЦМ, согласующихся с логикой нового государственного менеджмента. Она предполагает, что изначально перед исполнительными органами государственной власти края ставятся цели, обеспеченные ресурсами для их достижения. К таким ресурсам относятся: кадровый, финансовый, организационный, материально-технический и др. При управлении по результатам каждый участник управленческого процесса должен скоординировать работу с другими членами команды; руководитель и исполнитель совместно определяют результат, и потом последний сам выбирает пути и методы его достижения.

Внедрение этой концепции в деятельность исполнительных органов государственной власти Пермского края направлено на замену нормативно-функционального подхода (орган следует инструкциям и осуществляет только те функции, которые прописаны в нормативных правовых актах) проблемно-целевым (орган старается решить реально существующие социальные проблемы, а не механистически выполнять свои функции). Для того чтобы стимулировать руководителей и исполнителей добиваться поставленных целей, краевой закон «О денежном содержании государственных гражданских служащих Пермского края» от 24 декабря 2007 года № 167-ПК позволяет установить зависимость опла-



## ФУНКЦИОНАЛЬНО-ЦЕЛЕВАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРМСКИМ КРАЕМ

В соответствии с основными направлениями развития края сформирована структура органов исполнительной власти края как центров ответственности за поставленные цели и задачи развития, реализуемые проекты и полномочия



101

Рис. 6.2. Функционально-целевая модель управления Пермским краем

труда отдельных категорий государственных гражданских служащих края от показателей эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности (рис. 6.3).

Управляющая команда оценивает результаты работы исполнительных органов государственной власти региона путем сравнения соответствующих показателей по Пермскому краю и субъектам Российской Федерации, находящимся примерно на том же уровне социально-экономического развития. Это так называемые «регионы-конкуренты»: Нижегородская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, а также Республика Башкортостан.

В-третьих, в рамках ФЦМ взят курс на переход от сметного финансирова-

ния бюджетных учреждений к финансированию по результатам. Сметное финансирование — это предоставление денежных средств из государственного бюджета для покрытия расходов согласованного представленным сметам. Ассигнования выделяются на основе прогнозируемых объемов предоставления услуг. Естественно, такая система не создает стимулов к более рациональному использованию ресурсов и повышению качества оказываемых услуг населению. Чтобы изменить ситуацию, по мнению региональных властей, необходимо увязать получение денежных средств с конечными результатами работы их получателей (вставка 6.2).

В соответствии с ФЦМ изменена организационная структура Прави-

## ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПЕРМСКОГО КРАЯ

Основные направления деятельности	Показатели эффективности
<b>Развитие человеческого потенциала</b>	Темпы роста рождаемости Темпы снижения смертности Сальдо миграции Качественные характеристики населения (уровень здоровья, уровень образования, уровень и качество жизни населения)
<b>Экономическое развитие</b>	Среднесписочная численность работающих Фонд оплаты труда в основных отраслях экономики Производительность труда Средний уровень заработной платы
<b>Управление ресурсами и развитие инфраструктуры</b>	Прибыль от использования ресурсов Темпы роста стоимости проживания человека на территории Темпы роста издержек бизнеса
<b>Развитие территорий</b>	Доходы муниципальных образований Текущие расходы муниципальных образований
<b>Развитие конкуренции в сфере оказания бюджетных услуг</b>	Количество поставщиков услуг Доля бюджетных услуг, размещаемых на рынке

Рис. 6.3. Основные показатели эффективности деятельности Правительства Пермского края

### ВСТАВКА 6.2. УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ БЮДЖЕТ .....

Законом «О бюджетном процессе в Пермском крае», принятым региональным парламентом в 2007 году, введена норма о формировании, учете, исполнении и контроле исполнительными органами государственной власти края управленческого бюджета. Он основывается на распределении бюджетных средств по функционально-целевым блокам, целям и задачам и представляется с проектом закона о бюджете в виде справочной информации.

Бюджет Пермского края принимается сроком на 3 года, что позволяет осуществлять среднесрочное планирование. Создается предпосылка для установления связи между выделением ресурса и получением конечного результата, поскольку формат управленческого бюджета предполагает еще и формирование пообъектных перечней и списков. Другими словами, денежные средства закладываются не просто на абстрактные строки «образование» или «здравоохранение», а на конкретные объекты, способные оказать населению услуги определенного качества и стандарта.

тательства Пермского края — высшего исполнительного органа государственной власти региона. Исполнительные органы власти, входящие в его состав, сгруппированы по принципу наибольшего тяготения в 5 функционально-целевых блоков: развития человеческого потенциала, экономического развития, управления ресурсами и развития инфраструктуры, управления государственными учреждениями, развития территорий (рис. 6.2). Кроме того, в

структуре Правительства края выделены блоки «Финансы» и «Безопасность».

Блок «Развитие человеческого потенциала» включает следующие исполнительные органы государственной власти: Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство социального развития, Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций, Агентство по спорту и физической культуре, Агентство по делам архивов.



Каждый из перечисленных отраслевых органов имеет свои цели и задачи, выполняет свои функции, чтобы внести свой вклад в достижение общих для всего блока целей.

Межотраслевое взаимодействие внутри блока, а также взаимодействие с другими функционально-целевыми блоками, органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и гражданами обеспечивает Департамент развития человеческого потенциала (далее — ДРЧП). Общее руководство ДРЧП осуществляет заместитель председателя Правительства Пермского края (в части вопросов, находящихся в его компетенции).

Формирование штабных департаментов подчиняется логике целеполагания. Если в традиционной модели управления практически все органы исполнительной власти находились на одном иерархическом уровне, то ФЦМ учитывает многоуровневый характер системы целей и целевых показателей. ДРЧП в этих условиях выступает в роли координатора всей работы по развитию человеческого потенциала, расширению возможностей для выбора и повышению качества жизни людей. Как утверждается на официальном сайте функционально-целевого блока, деятельность ДРЧП «построена на убеждении, что человек — больше чем факт и статистическая единица. Поэтому работа направлена по своему содержанию на каждого человека в отдельности, с учетом его интересов и создания оптимальных условий для его жизни в крае».

Исполнительные органы государственной власти, входящие в функционально-целевой блок «Развитие человеческого потенциала», ведут свою работу одновременно в двух направлениях: по текущему исполнению своих полномочий, которые определены законодательством (процессная деятельность), и по подготовке и реализации проектов (проектная деятельность). Все проекты оформляются по стандартам, в соответствии с нормативными правовыми актами. Координацию проектной деятельности в рамках функционально-

целевого блока «Развитие человеческого потенциала» обеспечивает ДРЧП.

В настоящее время в рамках блока реализуются около 50 межотраслевых и отраслевых проектов и 6 целевых программ, которые направлены в конечном счете, на формирование здорового, образованного, социально адаптированного и конкурентоспособного населения. ДРЧП проводит мониторинг ситуации в сфере развития человеческого потенциала в крае и с этой целью ведет социальный паспорт Пермского края. Этот документ состоит из двух разделов. В первом представлен демографический и численный состав населения (как в целом, так и в разрезе территорий) по нескольким критериям, во втором — структура сети социальной сферы (образование, здравоохранение, социальное обслуживание, культура, физкультура) муниципальных районов и городских округов.

Опыт реализации проекта по созданию ФЦМ на региональном уровне позволил рекомендовать его для внедрения на муниципальном уровне. Для достижения этой задачи весной 2009 года состоялась серия семинаров с руководителями органов местного самоуправления, в которых приняли участие губернатор и все министры Правительства Пермского края. Сегодня функционально-целевая модель управления проходит стадию опытного внедрения в 20 муниципалитетах региона (*вставка 6.3*).

С целью реализации на практике принципов управления, ориентированного на результат, в Пермском крае в 2006 году была принята оригинальная формула распределения профицита регионального бюджета, получившая название «18–42–40».

Ее суть заключается в следующем:

- 18% дополнительных доходов краевого бюджета перечисляются муниципальным образованияам региона на подушевой основе, с учетом территориального коэффициента, без условий и целевого назначения;
- 42% — направляются муниципалитетам на подушевой основе, при условии участия в реализации региональных проектов;



**Ирина СТАРОДУБРОВСКАЯ**, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие», Институт экономики переходного периода: «...В рамках управленческой команды система целеполагания строится сверху вниз. В результате мы невольно приходим к варианту Госплана, когда реальное положение дел знают люди «внизу», близкие к практике, но заинтересованные получить поменьше обязательств и побольше ресурсов на их исполнение. Люди, которые заинтересованы достичь наилучших показателей развития территории, не обладают детальным знанием ситуации. В этом случае на нижнем уровне неизбежно возникнет мотивация исказить информацию о необходимых ресурсах и возможных результатах. Пока это не проявляется в чистом виде, поскольку нет прочной увязки материального поощрения чиновников с выполнением показателей. Когда это случится, мы получим то, на чем развалилась плановая система».

*Баяндина Е. «Ирина Стародубровская: «Власть должна иметь мужество попросить посмотреть на себя со стороны» // Новый компаньон, 2008, 22 янв.*

**Георгий САТАРОВ**, президент фонда «ИНДЕМ»: «Ожидаемый от реформы эффект не был достигнут, поскольку все три органа, как лебедь, рак и щука, оказались «взаимоповязаны» — министерства взяли под свой контроль и агентства, и службы, что свело на нет весь принцип взаимного контроля».

*Пермский гражданский доклад «О качестве власти» / Под ред. С. Маковецкой. — Пермь, 2009. — С. 29.*

**Эксперты пермского гражданского доклада «О качестве власти»:** «Конструируемая система государственного управления по-прежнему «аутична». Не используется лучшая практика (федеральная и других регионов, и даже собственно региона). Не в полной мере используется гражданский, экспертный и управленческий потенциал Пермского края».

*Пермский гражданский доклад «О качестве власти» / Под ред. С. Маковецкой. — Пермь, 2009. — С. 120.*

• 40% — расходуются на краевые проекты и софинансирование совместных проектов с федеральным центром.

Таким образом, были установлены единые прозрачные правила распределения профицита краевого бюджета и создан инструмент экономического стимулирования муниципальных образований на решение важных проблем регионального развития, в том числе в сфере развития человеческого потенциала.

Установление механизма распределения профицита регионального бюджета позволило начать реализацию целого ряда региональных проектов. Проект «Новая школа» направлен на капитальный ремонт школ, создание новых образовательных центров, подготовку к лицензированию. Проект «Достойное жилье» предполагает капитальный ремонт жилищного фонда при условии создания ТСЖ, переселение

граждан из ветхого и аварийного жилья. В рамках проекта «Муниципальные дороги» ведется капитальный ремонт мостов и инженерных сооружений в муниципалитетах. Проект «Качественное здравоохранение» ставит своей задачей формирование новой системы финансирования медицинских организаций, направленной на усиление роли амбулаторно-поликлинического звена, в том числе на оснащение дополнительным оборудованием и подготовку к лицензированию. Проект «Переселение граждан из удаленных населенных пунктов» связан с переселением граждан из бесперспективных населенных пунктов в более благополучные.

Каждый муниципалитет самостоятельно определяет, какие из заявленных проектов для него являются наиболее важными. При этом для участия в реализации региональных проектов предусмотрено обязательное 25% софинанси-



### Результаты реализации приоритетных региональных проектов в 2006–2008 годах

Результаты реализации региональных проектов	Количество объектов (%)		Стоимость реализуемых объектов (%)	
	2006–2007 гг.	2008 г.	2006–2007 гг.	2008 г.
Новая школа	68,6	34,2	63,4	20,0
Качественное здравоохранение	8,4	13,4	15,2	23,6
Муниципальные дороги	6,7	15,5	10,7	24,1
Достойное жилье	16,2	45,2	10,7	29,6
Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы		5,6		3,1

рование со стороны муниципалитетов.

В результате за 3 года реализации проекта приведено в нормативное состояние свыше 3400 объектов, а плановый размер фонда социального развития на 1 октября 2008 года составил 7,9 млрд руб. (табл. 6.1).

Достижение целей развития человека предполагает сочетание усилий государства и негосударственного сектора, самоуправления, бизнеса. Региональный проект «Привлечение инвесторов и центров прибыли компаний на территорию Пермского края на 2008–2011 годы» создает условия для привлечения бизнеса к проблеме развития человеческого потенциала края. Целью проекта является увеличение объема инвестиций и перенос на территорию края центра прибыли крупнейших компаний-налогоплательщиков. Условием достижения этой цели является наличие на территории

Прикамья налоговых льгот. Так, ставка налога на прибыль для всех групп предприятий на 2009 год в крае составляет 15,5%, что на 4,5% ниже, чем в среднем по России. Кроме того, в регионе имеются льготы по налогу на имущество — при налогообложении приобретенных и вновь введенных в действие основных средств ставка в течение первого года с момента ввода в эксплуатацию составляет 0,6%, второго и третьего года — 1,1%.

Снижение налоговой нагрузки направлено на создание максимально благоприятного инвестиционного климата, на увеличение инвестиций в основной капитал на территории Пермского края за счет активизации инвестиционной деятельности предприятий. Важнейшим результатом этого проекта стало стимулирование бизнес-структур к реализации социальных программ (вставка 6.4).



#### ВСТАВКА 6.4. ПРОЕКТ «ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТОРОВ И ЦЕНТРОВ ПРИБЫЛИ КОМПАНИЙ НА ТЕРРИТОРИЮ ПЕРМСКОГО КРАЯ НА 2008–2011 ГОДЫ»

##### Из интервью с генеральным директором ООО «ЛУКОЙЛ-Пермь» А. В. Лейфридом:

«...Отмечу, что дальновидная экономическая политика властей Пермского края, в данном случае я имею в виду снижение налога на прибыль, создала привлекательный инвестиционный климат в регионе. Во-первых, средства, полученные в результате применения льготы, решением президента ОАО «ЛУКОЙЛ» Вагита Алекперова и губернатора Олега Чиркунова остаются в Пермском крае. Во-вторых, одна половина средств направляется на реализацию социально значимых проектов на территории края, а другая вкладывается в развитие производства с целью увеличения налогооблагаемой базы. В 2008 году сумма средств, направляемых пермскими предприятиями «ЛУКОЙЛа» на развитие территорий, достигла 750 млн руб. Они были направлены на возведение новых школ, больниц, храмов, культурных и спортивных учреждений, строительство дорог и газопроводов, развитие инфраструктуры городов и поселков».

*Александр Лейфрид: «У нас есть все для того, чтобы мягко преодолеть и этот кризис» // Новый компаньон, 2009, 10 февр.*

Пермский край одним из немногих начал с 1 января 2006 года реализацию в полном объеме Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ). Все 359 муниципальных образований Пермского края обладают Уставами и бюджетами, имуществом и землей, регулируют сборы налогов. Создана система межбюджетных отношений, все органы местного самоуправления активно участвуют в региональных и национальных проектах, главы муниципальных образований и депутатский корпус избираются на прямых выборах в строгом соответствии с действующим законодательством.

Можно утверждать, что на основе постоянного и непростого диалога региональной и местной властей, диалога районов и поселений сложился образ новой модели управления. В трудных согласованиях и разрешениях противоречий развивается муниципальная реформа, способствуя развитию гражданского общества и повышению благосостояния жителей Пермского края.

Муниципальные образования Пермского края значительно отличаются друг от друга по уровню социально-экономического развития (рис. 6.4).

**Городские округа (ГО)** — 6 муниципальных образований, в которых проживает 50% населения Пермского края (высокая плотность населения — 809 человек на кв. км), занимают

всего 1% территории региона, имеют промышленный характер экономики и высокую степень развития социальной инфраструктуры.

**Муниципальные районы городского типа (МРГТ)** — 14 муниципальных образований, в которых проживает 24% населения Пермского края при неравномерной плотности населения (70% населения живет в городских поселениях, средняя плотность населения в сельской местности не превышает 8 человек на кв. км), занимают 46,8% территории региона, имеют промышленно-аграрный характер экономики и различный уровень развития социальной инфраструктуры.

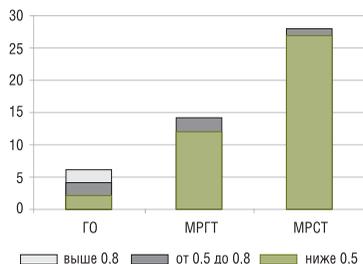
**Муниципальные районы сельского типа (МРСТ)** — 28 муниципальных образований, в которых проживает 26% населения, занимают почти 70% территории региона, имеют аграрный характер экономики и невысокий уровень развития социальной инфраструктуры.

В 2005 году по методике ПРООН был рассчитан индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) муниципальных образований, который подтверждает значительные их различия в сфере развития человека (диаг. 6.1).

Серьезным препятствием для динамичного развития человеческого потенциала в городах и районах края является финансовая недостаточность муниципалитетов (диаг. 6.2). Во многом

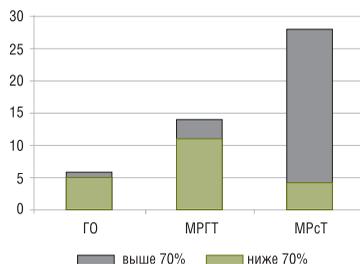
.....• Диаграмма 6.1

### Характеристика муниципальных образований Пермского края по ИРЧП, 2005 г.



.....• Диаграмма 6.2

### Характеристика муниципальных образований Пермского края по получению дотаций из регионального бюджета



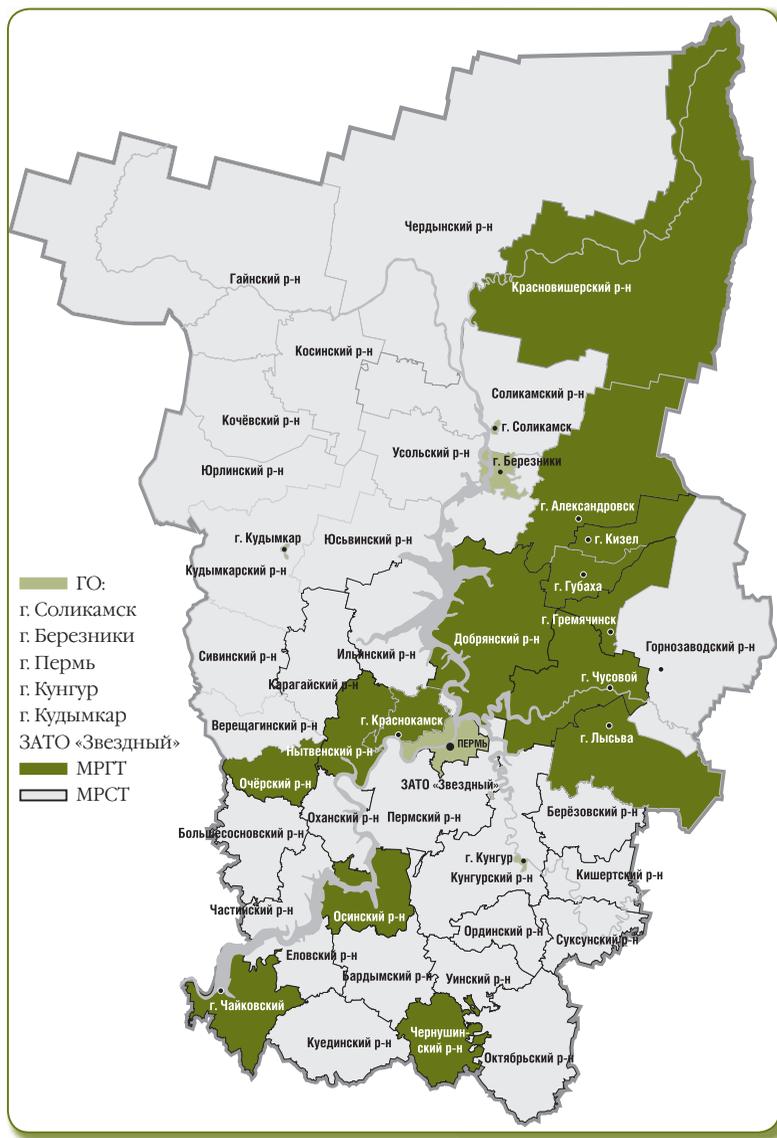


Рис. 6.4. Муниципальные образования Пермского края

она определяется небольшим количеством местных налогов, определяемых Налоговым кодексом РФ. К ним относятся налог на землю, налог на имущество физических лиц и часть налога на доходы физических лиц. Для расширения налоговой базы органов местного самоуправления с 2009 года решением региональной власти им были переданы два региональных налога — транспортный

(в объеме 100%) и на имущество юридических лиц (в объеме 70%). Это позволило ряду муниципальных образований (города Пермь, Березники, Соликамск) стать самодостаточными и более самостоятельно решать вопросы по повышению качества жизни населения своих территорий.

Прозрачность формирования межбюджетных отношений между регио-

нальными и муниципальными органами власти строится на принципе вертикальной сбалансированности бюджетов всех уровней и закреплена целым рядом законов Пермского края. В основу формирования региональных трансфертов положен «душевой принцип», что стимулирует территории бороться за улучшение качества жизни населения. Это подтверждается ежеквартальной системой подведения итогов деятельности глав городов и районов. Из семи целевых показателей, по которым оценивается деятельность, четыре относятся к развитию человеческого потенциала:

- коэффициенты рождаемости и смертности;
- уровень преступности на 10 000 человек;
- налог на доходы физических лиц, поступивший в региональный бюджет;
- интегрированный коэффициент развития инфраструктуры

Одной из особенностей развития муниципальной реформы в Пермском крае является активная позиция муниципальных образований в формировании и отстаивании своих интересов, используя различные формальные и неформальные общественные объединения. Сегодня можно говорить о создании системы эффективных коммуникационных площадок.

В начале 90-х годов XX века появились ассоциации муниципальных образований, которые объединили города и районы по территориальному признаку. Сегодня их семь: «Верхнекамье», «Запад», «Парма», «Согласие», «Союз», «Юг». В рамках ассоциаций проводятся выездные заседания Правительства и комитетов Законодательного Собрания Пермского края, семинары с депутатами, главами городских и сельских поселений. Принятые решения носят рекомендательный характер для всех уровней власти.

С 2007 года системный характер приобрела деятельность Совета глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края. Его заседания проходят два раза в месяц с участием первых лиц края. В 2009 году в его работе также стали принимать участие главы крупнейших городских

поселений. Один раз в квартал в работе Совета принимают участие руководители представительных органов власти городских округов и муниципальных районов. Заседания проходят в режиме активного диалога. Этот совещательный орган принимает решения по всем важнейшим вопросам взаимодействия органов МСУ и региональной власти.

С 2000 года действует Совет представительных органов Пермского края при Законодательном Собрании региона, в состав которого входят руководители городских дум и земских собраний городских округов и муниципальных районов. Основным направлением работы Совета является совершенствование нормативно-правовой базы муниципальных образований.

В июне 2006 года создан Совет муниципальных образований Пермского края, который объединяет все муниципальные образования региона. Данная общественная организация обладает правом законодательной инициативы, закрепленной Уставом Пермского края. Основным направлением работы является совершенствование управленческих механизмов органами местного самоуправления при реализации муниципальной реформы.

Начиная с 2006 года, в Пермском крае также стали формироваться общественные организации муниципальных образований и на поселенческом уровне: ассоциация городских поселений, объединения глав сельских поселений различных муниципальных районов. В 2008 году Общественная палата назвала Пермский край флагманом в Российской Федерации по проведению реформы местного самоуправления.

В рамках реализации муниципальной реформы большее значение стали приобретать такие коммуникационные площадки между властью и населением, как публичные слушания (*табл. 6.2*).

Темы публичных слушаний в Пермском крае совпадают с данными по России. Однако наибольшим вниманием населения края пользуются бюджетные публичные слушания (50,6%). По данным социологического исследования, проведенного Советом муниципальных образований Пермского края с 2006 по



2008 год, в публичных слушаниях приняло участие свыше 40 тысяч человек. Вызывает тревогу низкий уровень вовлечения граждан в обсуждение планов и

перспектив развития городов и районов, а также полное отсутствие публичных слушаний по вопросам предоставления муниципальных услуг.

..... Таблица 6.2

**Основные темы публичных слушаний в муниципальных образованиях Пермского края в 2008 году**

Темы публичных слушаний	Россия	Пермский край
Проект местного бюджета и отчет о его исполнении	33,01%	50,60%
Внесение изменений в проекты правовых актов муниципальных образований	44,97%	29,01%
По вопросам предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства	7,57%	10,12%
Обсуждение планов и программ развития муниципальных образований	8,33%	5,10%
По проектам правил землепользования и застройки	2,18%	1,72%
По проектам планировки территорий и проектам межевания	2,37%	1,72%
По вопросам реконструкции объектов капитального строительства и отклонений от предельных параметров разрешенного строительства	1,17%	1,04%
По вопросам преобразования муниципальных образований	0,39%	0,67%



### 6.3. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Принципиальная возможность людей оказывать влияние на принятие решений властью в своих интересах, практическая реализация такого права, устойчивость и успешность практики «гражданского влияния» являются важнейшими составляющими развития человеческого потенциала.

Особенностью Пермского края является наличие в Уставе норм, прямо закрепляющих право граждан на независимую экспертизу и мониторинг деятельности органов власти. Статья 11 (Формы гражданского участия в управлении делами государства) и 12 (Гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края) гарантируют жителям участие в управлении регионом и право на осуществление гражданского контроля за органами исполнительной власти Пермского края (*вставка 6.5*). Это создает благоприятную среду для развития новых механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти.

Фактически эти нормы опирались на уже имеющийся опыт совместной де-

ятельности органов власти и общественных организаций в регионе, составной частью которого стала и сама история разработки Устава края в 2007 году. Написание нового краевого устава велось в непростом диалоге администрации края и представителей общественности, которые резко отреагировали на проблемы первого «технического» текста Устава. Вследствие этого при посредничестве Уполномоченного по правам человека Пермского края Т. И. Марголиной было создано несколько рабочих групп, объединяющих гражданских экспертов и представителей администрации. Они создали новую редакцию, которая содержала «революционные» нормы, фиксирующие обеспечение прав человека и гражданского участия в краевой «конституции».

Другой отличительной чертой практики взаимодействия органов власти и организованной общественности в регионе является многообразие форм и институтов такого взаимодействия. «Площадками» взаимодействия стали общественно-консультативные советы при органах власти и при региональных

#### ВСТАВКА 6.5. ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНОМ

Источник: Устав Пермского края. Принят Законодательным Собранием Пермского края 19 апреля 2007 г.

Статья 11. Формы гражданского участия в управлении делами государства

1. В соответствии с федеральными законами и законами Пермского края граждане и их объединения вправе:

- обращаться в органы государственной власти Пермского края;
- организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений органов государственной власти Пермского края до принятия решения об их реализации;
- принимать участие в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края;
- осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Пермского края.

2. Органы государственной власти Пермского края обеспечивают:

- доступность для обращений граждан и предоставление письменных ответов по существу;
- создание рабочих групп по подготовке решений и общественных советов при органах государственной власти и их структурных подразделениях,
- организацию публичных слушаний.

3. Влияние граждан и их объединений на управление делами государства может осуществляться в иных формах, не запрещенных законом.



110

целевых программах, регулярные ярмарки и конкурсы общественных проектов (опыт краевых и муниципальных конкурсов и ярмарок социальных проектов является одним из самых долговременных и устойчивых в Российской Федерации), а также обсуждения в формате «круглых столов», проблемных дискуссий, публичных лекций и дебатов. Спецификой этих в целом довольно традиционных форм являлась негласная конвенция о том, что органы власти так или иначе обязательно реагируют на предложения общественности, что делало появление региональной Общественной палаты, конституирующей именно эту норму, избыточной.

Несколько сотен некоммерческих организаций Прикамья представляют разные формы самоорганизации граждан и способствуют их самореализации, творчеству и удовлетворенности. Спектр НКО в целом соответствует общероссийским тенденциям, в нем представлены союзы инвалидов и ветеранов, творческие объединения, клубы по интересам, молодежные и женские организации, профессиональные ассоциации, разные формы кооперации граждан и семей и т.п.

В крае на протяжении полутора десятков лет проводилась постоянная работа по стимулированию развития территориального общественного самоуправления (ТОС). В настоящий момент ТОС являются площадкой для низовой активности и общественных инициатив на уровне улиц, дворов, кварталов или небольших населенных пунктов (старосты). Кроме того, в местном самоуправлении активное участие принимают советы директоров или предпринимателей, молодежные парламенты. Большое распространение имеют объединения организаций и людей по интересам: женские клубы, добровольные народные дружины, спортивные клубы, экологические объединения и садоводческие товарищества.

Проведенные в 2008 году выборочные исследования показали, что в 24 муниципальных районах Пермского края структура традиционных общественных организаций имеет вид, изображенный на диаграмме 6.2.

Сегодня в Перми работает 89 ТОСов, на территории которых проживает практически половина жителей города. Организация их работы регулируется Уставом города Перми и «Положени-

ем о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми». Основными направлениями деятельности ТОСов является работа по благоустройству, сохранению и улучшению состояния жилищного фонда, помощь детям, ветеранам и людям с ограниченными возможностями, профилактика правонарушений, организация культурно-массовых и спортивных мероприятий, участие в общественном контроле и другие.

Для поддержки общественного самоуправления используются следующие формы:

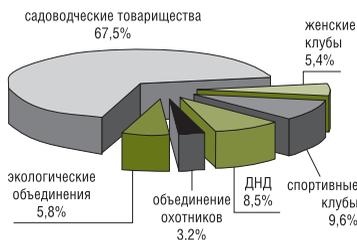
- субсидии из городского бюджета (с 2006 по 2009 годы они составили более 62 млн руб.);
- поддержка в рамках грантовых целевых программ (за 2008–2009 годы — свыше 8 млн руб.);
- проведение конкурсов социальных и культурных проектов (только за 2009 год — 3 млн руб.);
- предоставление скидки по арендной плате;
- предоставление помещений в общественных центрах на бесплатной основе.

Сегодня во всех районах Перми работает 14 территориальных центров, которые включают в себя общественные приемные депутатов городской думы, НКО, ТОСы, помещения для участковых инспекторов, избирательных комиссий и клубов по интересам. На финансирование данного проекта в 2008 году из городского бюджета было выделено свыше 40 млн рублей. Для организации оперативной работы городских ТОС создан совещательный орган «Лига председателей ТОС», которая имеет право проводить публичные слушания по общественно важным проблемам, осуществлять экспертизу и давать заключения по проектам нормативно-правовых актов органов городского самоуправления; направлять запросы, приглашать на свои заседания и заслушивать сообщения должностных лиц органов городского самоуправления (вставка 6.6).

Традиционно ярко для Прикамья в публичном пространстве края представлена деятельность правозащитных организаций, достигших за 15 лет успехов

..... Диаграмма 6.3

### Структура традиционных общественных организаций Пермского края



в формировании устойчивых механизмов взаимодействия с органами власти для привлечения внимания к проблемам нарушения прав граждан и развития институтов обеспечения таких прав.

В последние 8 лет серьезный общественный резонанс вызывает деятельность неформального объединения наиболее авторитетных и сильных общественных организаций, координируемая Пермской гражданской палатой (Пермская Ассамблея, Пермский гражданский узел). Эти организации предлагают взаимодействие с властью нового уровня — в рамках гражданской политики. Под гражданской политикой понимается не претендующее на власть активное влияние организованных граждан на государство и общество в целях продвижения и защиты коллективных и общественных интересов.

В рамках этого подхода развивается специализированная гражданская деятельность с использованием технологий гражданского влияния: общественной экспертизы, гражданского контроля, гражданских переговоров и т. п. Организации Пермского гражданского узла также оказывают разнообразную информационную, консультационную, экспертную и организационную поддержку инициативным группам и небольшим НКО, усиливая их результативность во взаимодействии с органами власти для решения проблем, попавших в сферу общественного внимания. На протяжении последних лет наибольшее количество запросов инициативных групп связано с решением проблем в сфере уплотнительной застройки,



#### ВСТАВКА 6.6. СОДЕЙСТВИЕ СОЦИАЛЬНОМУ ПРОЕКТИРОВАНИЮ .....

Активность гражданского общества стимулируется проведением региональных и муниципальных конкурсов социальных инициатив. В ноябре 2000 года в Перми состоялась первая в Приволжском федеральном округе ярмарка социальных и культурных проектов. С 2002 года эта современная технология стимулирования гражданской активности начала распространяться и на все муниципальные образования Пермского края. У активных жителей районов и городов появилась реальная возможность не только реализовать свои планы, но и заняться реальным инвестированием в социальную сферу. За все эти годы технология конкурсов социальных и культурных проектов получила самое широкое распространение и различные формы организации.

В Пермском крае ежегодно проходят десятки конкурсов. Укажем лишь наиболее крупные и известные:

- краевой конкурс социальных и культурных проектов (организатор — Правительство Пермского края);
- конкурс молодежных инициатив «Прикамский витамин» (организатор — Министерство культуры и молодежной политики);
- конкурс «Сохраним природу Прикамья» (организатор — Министерство градостроительства и развития инфраструктуры);
- более 30 муниципальных и межмуниципальных конкурсов;
- социальные конкурсы, проводимые бизнес-структурами (ООО «ЛУКОЙЛ-ПЕРМЬ — в 27 городах и районах; ОАО «Газпром» — в 13 городах и районах; ОАО ОМК — в 1 муниципальном районе).

По самым приблизительным подсчетам, суммы грантовых фондов только в 2008 году оказались на отметке 50 млн руб., а количество победителей — свыше 600.

качества государственных и муниципальных услуг; рисков, возникающих у разных заинтересованных групп при проведении властями реформ в социальной сфере и т.п.

Непосредственное соприкосновение большинства НКО с общественным управлением происходит на уровне местного самоуправления, и там же достигается наибольший эффект от участия общественности в социальной политике не только на стадии ее обсуждения и оценки, но и в процессе реализации. Поэтому возможности влияния объединений граждан на решения власти ограничиваются серьезными преобразованиями в реальной самостоятельности и компетенциях местного самоуправления в регионе.

Одной из позитивных возможностей для граждан реализовывать право участия в управлении является практика гражданского контроля над деятельностью органов власти и местного самоуправления, а также проведение независимых мониторингов и общественных экспертиз решений органов власти и их реализации, особенно в связи с ре-

гиональными реформами в социальной и экономической сфере (вставки 6.7, 6.8).

Помимо традиционного для Прикамья гражданского контроля, начиная с 2004 года Пермь стала площадкой для экспериментов по гражданскому мониторингу качества предоставления государственных услуг.

Впервые Общество развития предпринимательских инициатив и Институт национального проекта «Общественный договор», а затем Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) измерили качество государственного обслуживания и предпочтения граждан в отношении шести государственных услуг — от получения паспорта до лицензирования строительной деятельности. Полученные данные были представлены соответствующим ведомствам, например начальникам районных паспортных столов, и использованы для улучшения ситуации непосредственно в Перми. Эти материалы легли в основу разработки методики по учету предпочтений получателей государственных услуг



#### ВСТАВКА 6.7. ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ .....

В крае существует двенадцатилетняя успешная практика гражданского контроля, которая начала развиваться как профессиональная сфера правозащитной деятельности (гражданский контроль в местах лишения свободы) и закрепилась в гражданской практике как форма «народного участия» в региональной жизни (гражданский контроль школ родителями, городских улиц и движения общественного транспорта горожанами, доступности социально значимых объектов инвалидами).

В 2007 году по инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголиной начался эксперимент по отработке механизмов проведения гражданского контроля государственных и муниципальных учреждений и органов исполнительной власти. Распоряжение Губернатора Пермского края «Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края» было принято 9 октября 2007 года. Создана рабочая группа, которая разработала проект временного положения о гражданском контроле в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных (муниципальных) учреждениях и иных государственных (муниципальных) образованиях на территории Пермского края. Утвержден перечень органов власти, учреждений и муниципальных образований, которые согласились принять участие в проведении эксперимента. Рабочая группа, в которую входят специалисты Пермской гражданской палаты, Пермского регионального правозащитного центра, Аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, работает над законопроектом об общественном контроле в Пермском крае.

Общественные организации-«локомотивы», выступающие, как правило, инициаторами и основными организаторами акций гражданского контроля, привлекают к участию в них независимых активных граждан, формальные и неформальные самоорганизованные группы, небольшие общественные организации, тем самым через практическое применение предоставляя возможность понять сущность технологии гражданского контроля, степень ее эффективности в решении общественно значимых проблем и т. д.

Формируются методические центры для граждан, предполагающие использовать технологию гражданского контроля в решении проблем защиты и обеспечения их интересов. Данные центры (среди которых можно назвать Пермскую гражданскую палату, Центр ГРАНИ) оказывают методическую (разработка методик проведения акций гражданского контроля), информационную (поддержка инициатив в информационном пространстве) и правовую помощь инициативным группам граждан и общественным организациям.

Осенью 2008 года проведено Первое городское гражданское собрание, посвященное гражданскому контролю, затем по инициативе общественных организаций Пермского гражданского узла была развернута сеть обучающих и просветительских мероприятий для граждан. Обучающие семинары, которые проводят специалисты Центра Гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ), Пермской гражданской палаты, Фонда «Гражданская инициатива», Пермского «Мемориала», Аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, других организаций, направлены на овладение слушателями «теоретическими» знаниями о технологии гражданского контроля (что? как? зачем?) и ознакомление с «пакетами практических решений» (организация, документирование, продвижение результатов гражданского контроля и т. п.). В случае если самоорганизованная группа граждан или организаций испытывает трудности в доступе к объекту контроля, помощь в переговорах с органами власти оказывает региональная рабочая группа.

Ведущие общественные организации Прикамья ведут постоянный диалог по поводу усовершенствования, повышения эффективности технологии гражданского контроля. Проводятся проблемные семинары и дискуссии, на которых обсуждается адекватное применение технологии гражданского контроля в новых сферах общественной жизни. В результате данных обсуждений не только анализируется и обобщается лучшая практика, но и выработывается система саморегулируемых этических норм гражданского наблюдателя — этика гражданского контроля, которая через просвещение и обучение прививается гражданским активистам Перми.

Инициативы общественных организаций по поводу внедрения практики гражданского контроля традиционно находят отклик у пермских органов власти. Уже более 10 лет активно сотруд-



начают Пермский региональный правозащитный центр, органы системы Федеральной службы исполнения наказаний и специальные учреждения МВД по Пермскому краю. Совет родителей военнослужащих Прикамья и Пермское краевое отделение Международного общества «Мемориал» сотрудничают с пермскими военкоматами и призывными пунктами и т. д. Суть данного сотрудничества заключается во внедрении практики независимого общественного контроля для предотвращения нарушений прав и интересов граждан в ситуациях взаимодействия с органами власти.

#### ВСТАВКА 6.8. ПРИМЕР ПРОВЕДЕНИЯ УСПЕШНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ .....

Необычным с точки зрения традиционных гражданских практик стало проведение гражданской экспертизы проблемной ситуации в связи с решением закрыть школу № 3 в городе Чайковском Пермского края с целью создания на ее основе нового образовательного центра (школы для старшеклассников) (далее — НОЦ).

Родительский совет школы обратился в Пермскую гражданскую палату и к региональному Уполномоченному по правам человека с просьбой помочь в поддержке общественной кампании за сохранение школы. Центр ГРАНИ решил провести независимую экспертизу проекта НОЦ и его реализации в городе Чайковском. Все внимание сосредоточилось на соблюдении общественных интересов при исполнении проекта и на качестве государственного и муниципального менеджмента, управляющего проектом. Замысел состоял в том, чтобы выявить и показать региональным органам власти и органам местного самоуправления управленческие ошибки, создавшие дисбаланс интересов разных групп, вовлеченных в реализацию проекта. Экспертиза представляла собой «гражданский аудит» государственного проекта и муниципального менеджмента (замысел проекта принадлежал Министерству образования края, фактическим исполнителем стали органы местного самоуправления города Чайковского).

На основании полученных данных были выявлены проблемы, связанные с внедрением НОЦ. Исследователи отметили, что в целом идея по созданию школы для старшеклассников хороша, однако реализация ее оставляет желать лучшего. Эксперты выработали ряд рекомендаций как для граждан, профессиональных объединений, экспертов и специалистов в сфере образования, так и для органов местного самоуправления и исполнительной власти.

Результаты общественной экспертизы широко обсуждались в городе. Помимо дискуссий на страницах местных СМИ прошло открытое проблемное обсуждение, на котором были представлены результаты гражданского аудита. В обсуждениях приняли участие около 80 человек, в том числе депутаты местного самоуправления, представители отдела образования, журналисты, представители профсоюза работников образования, родители учеников школы №3 и сами школьники. Выступавшие, соглашаясь с одними выводами экспертизы и оспаривая другие, в целом говорили о том, что наконец-то возникла возможность обмениваться аргументированными позициями, а не точками зрения.

После обсуждения в городе прошли организованные Земским собранием и главой местного самоуправления общественные слушания по проблеме НОЦ. Глава района, принимая решение о создании нового образовательного центра в Чайковском, распорядился создать комиссию по контролю хода проекта, в нее были включены представители родительского коллектива и директор школы № 3.

Помимо этого, отдельные проблемы, выявленные в данном конкретном случае, рассматривались на заседаниях двух палат Совета муниципальных образований Пермского края. Презентация вызвала большой интерес. Опыт внедрения НОЦ в Добрянском муниципальном районе, по мнению председателя Совета муниципальных образований и главы Добрянского муниципального района, полностью подтверждает выводы независимой гражданской экспертизы Центра ГРАНИ.

в масштабах всей страны. В результате административный регламент по получению паспорта гражданина Российской Федерации стал одним из первых административных регламентов, раз-

работанных с учетом этих методических решений. Таким образом, гражданская практика смогла воздействовать на формирование конкретной нормы и собственно правила по созданию таких



норм взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти.

Гражданская Пермь является центром межрегиональных и федеральных проектов по независимому мониторингу соблюдения общественных интересов отдельными ведомствами (ФАС России), экспериментов по замеру качества внедрения административных регламентов во всех российских ведомствах для главного ведомства административной реформы — Министерства экономического развития России. Пермский край является регионом инноваций, имеющим практику гражданского энфорсменты — общественного принуждения органов власти к проведению преобразований административной техники в соответствии с модернизационными требованиями административной реформы.

Гражданские организации края предлагают немногочисленные, но новаторские практики модернизации государственного аппарата «снизу». Примером гражданского участия в решении общественно значимой проблемы может служить инициативно разработанный гражданскими организациями административный регламент исполнения государственной функции по принятию уведомлений о проведении публичных мероприятий. Нельзя сказать, что в Перми это одна из самых острых проблем гражданского сектора, но препятствия в реализации права на свободу собраний есть, порой достаточно серьезные. Созданная специально для урегулирования этих конфликтов гражданская коалиция обсудила несколько вариантов проблемы, самым приемлемым посчитали создание административного регламента, учитывающего предпочтения групп граждан. Гражданские эксперты зафиксировали в этом документе такие технологии выполнения государственной функции, которые бы прямо и однозначно закрепляли обязанности по взаимодействию с внешними контрагентами и убрали возможности усмотрения чиновников, создающие барьеры для реализации конституционного права граждан на свободу собраний. Описанные в регламенте действия органа власти и отдельных сотрудников стано-

вятся прогнозируемыми для граждан, это позволяет им выстроить оптимальную модель взаимодействия с соответствующим органом. А фиксация процедур в административном регламенте создает дополнительные возможности защиты прав и интересов лиц, обращающихся с уведомлением.

При разработке документа был организован цикл обсуждений с участием представителей целевых групп. Мнения экспертов разных целевых групп были крайне важны разработчикам, для того чтобы вариант административного регламента отвечал критериям административной простоты, гибкости и эффективности. Проект административного регламента направлен краевым властям для утверждения в качестве нормативного обеспечения государственной функции, передаваемой для исполнения на муниципальный уровень.

В 2009 году Центр Гражданского анализа и независимых исследований с партнерами провел независимый мониторинг качества деятельности органов власти по реализации административной реформы в Пермском крае. Пять больших исследований рассматривали пермскую власть (от неформальных ее сторон в виде блога губернатора до официальных в виде нормативных актов) на предмет удовлетворенности гражданина от взаимодействия с органом власти. Десятки пермяков провели более 200 практических экспериментов («контрольных закупок») по посещению конкретных органов власти и получению в них различных государственных услуг.

Экспертные исследования сравнивали качество административной регламентации в Пермском крае с аналогичными процессами в других регионах. Были обследованы 100% интернет-сайтов органов исполнительной власти края на предмет соответствия требованиями по предоставлению информации гражданам. Анализу подверглась информационная среда реализации административной реформы в крае, был составлен пресс-портрет деятельности органов региональной власти по продвижению ценностей реформы.

По результатам исследования подготовлен и издан Пермский гражданский



доклад «О качестве власти». В докладе семь глав, которые символически называются «гранями». Первая посвящена административной реформе как проекту, концепции и процессу (теории, истории и общей полезности). Во второй «грань» эксперты ставят оценки качеству пермского государственного менеджмента в управлении административной реформой. Третья — о качестве административной регламентации (соответствии разработанных в Пермском крае административных регламентов — документов, в которых перечислены нормы по оказанию государственных услуг и исполнению государственных функций, — стандартам их написания). Четвертая «грань» рассказывает о практике применения административных регламентов в крае, о том, с каким на самом деле качеством оказываются государственные услуги и государственные функции. Пятая часть доклада анализирует информационную среду осуществления административной реформы в крае (с точки зрения права граждан быть информированными о работе власти). Шестая «грань» описывает разные способы применения возможностей, которые дает административная реформа гражданам, местному самоуправлению, органам исполнительной власти для решения общественных проблем. Последняя «грань» — это «диагнозы» (в том числе положительные) качеству пермской власти и рекомендации для граждан, государственных менеджеров и экспертного сообщества о том, что же можно делать для изменения ситуации и приумножения уже имеющихся успехов.

Доклад был представлен органам власти, широкой общественности и экспертному сообществу на Пермском экономическом форуме, а также на череде проблемных дискуссий, специально организованных создателями доклада. Органы местного самоуправления заинтересовались результатами исследования. Гражданский взгляд выявил проблемы, о которых органы власти даже не догадывались (или для них это было неочевидно).

Гражданские группы охотно «вооружились» методиками по проведению

гражданского контроля в форме «контрольных закупок». Ведутся консультации с инициативными группами в трех городах края по проведению гражданского контроля в их муниципальных образованиях, опирающегося на предложенную методику и собранные результаты. Общественность решилась влиять на управление городской средой и участвовать в процессах управления качеством жизни. Формально это выходит за рамки административной реформы, но концептуально как раз соответствует одной из ее задач, заключающейся в поощрении и развитии взаимодействия органов исполнительной власти и общественных организаций.

Обсуждение выводов гражданского доклада состоялось в аппарате правительства Пермского края. Предложены параметры совместной деятельности ответственных ведомств и гражданских экспертных групп при проектировании правил предоставления ряда государственных услуг с учетом проблем, выявленных в ходе независимого мониторинга (вставка 69).

Сложилась система региональных и муниципальных проектов, нацеленных на развитие человеческого потенциала.

Необходимыми управленческими условиями достижения Целей развития тысячелетия ООН в Пермском крае являются:

- публичное закрепление в Уставе Пермского края приоритетных направлений, в рамках которых региональная власть должна выстраивать свое целеполагание, в т. ч. направление «Развитие человеческого потенциала»;
- создание функционально-целевой модели управления в крае с выделением особого блока «Развитие человеческого потенциала», который включает все подразделения правительства, напрямую ответственные за развитие человека, а также «штабной» департамент РЧП, координирующий эту работу. Потенциально ФЦМ создает условия для формирования на региональном уровне модели, которая позволяет увидеть за образованием, медициной и пр. собственно человека;
- создание, поддержание и развитие действенных механизмов контроля



#### ВСТАВКА 6.9. КАЧЕСТВО ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ.

##### (РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ВЛАСТИ В ОТНОШЕНИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ) •••••

- Публиковать перечни сведений и ресурсов, которыми располагают органы власти. Необходимо структурировать и систематизировать большие объемы информации для облегчения возможностей поиска, создавать специальные каталоги, электронные справочники и поисковые базы данных. Исключить необоснованные отсылки к коммерческим базам данных.
- Внедрять стандарты информирования посетителей государственных и муниципальных учреждений и служб о порядке работы и распространения другой существенной информации посредством информационных стендов и диспетчерских служб, а также на веб-сайтах.
- Создавать государственные диспетчерские и информационно-справочные службы, помогающие в поиске официальной информации (куда обратиться за нужными сведениями, какую именно информацию можно получить в том или ином ведомстве, на каких условиях).
- Взаимодействовать с общественными сетями распространения социально значимой информации. Развивать пункты общественного доступа к общественно значимой информации.
- Формализовать требования информационного обмена между учреждениями и ведомствами всех уровней, осуществляющих смежную деятельность. Создавать внутренние межведомственные информационные ресурсы и системы поиска информации.

##### **В отношении электронных представительств:**

- Привести сайты органов власти в соответствие с требованиями Закона Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
- Восполнить существующий пробел электронных представительств хотя бы в отношении всех региональных министерств и агентств.
- Разработать политику продвижения электронных представительств органов власти в интернет-среде. Добиваться представленности официальных сайтов как минимум на значимых региональных порталах и справочных сайтах-каталогах.
- Вести мониторинг единообразия контактных данных, достоверности и актуальности размещаемой информации на значимых региональных электронных ресурсах (ведомственные сайты, сайт Правительства Пермского края, Пермский региональный сервер, региональные интернет-справочники и т. д.).
- Сформировать единое информационное пространство – «кольцо сайтов» органов власти Пермского края. Наладить межведомственное «горизонтальное» и «вертикальное» (на уровне федеральных и региональных электронных представительств) взаимодействие.

*Пермский гражданский доклад «О качестве власти»  
/ Под ред. С. Маковецкой. — Пермь, 2009. — С. 91–92.*



117

институтов гражданского общества над качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг;

- создание условий для развития социальной активности и проектной культуры населения региона.

В Пермском крае формулирование и корректировка целей и целевых показателей, а также оценка их достижения пока остается преимущественно внутренним делом исполнительной ветви власти и не является результатом реального общественного выбора и участия. Возможности влияния различных политических сил и общества на процесс

формирования целевых показателей значительно ограничены. В этом смысле система управления должна стать более прозрачной и открытой для диалога между властью, бизнесом и гражданским обществом по поводу целей и результатов развития. Необходимо развитие системы общественного аудита результатов деятельности органов государственной власти.

Одной из эффективных форм, которая может быть использована для продвижения по этому пути, может стать система общественных слушаний, в ходе которых уточняются и конкретизируются цели и задачи развития исходя

из общественных потребностей, а также формируются традиции диалога граждан и организаций с органами исполнительной власти. С общественными слушаниями сопрягается другая эффективная форма — доклады о результатах, представляющие собой публичные обязательства органов государственной власти по достижению целей развития.

Создание и реализация системы целеполагания обнаружили еще одну существенную проблему — региональная власть берет на себя ответственность за все происходящие на территории Пермского края процессы. Эта ответственность распространяется не только на вопросы региональной компетенции, но и на вопросы, входящие в компетенцию других уровней власти, а также вообще не являющиеся подконтрольными власти (связанные с решениями бизнеса, например).

Осуществление патерналистской политики в отношении общества, в конечном счете, не соответствует задачам превращения Пермского края в «территорию успеха», территорию успешных проектов и успешных людей, а также противоречит задаче улучшения качества жизни населения и максимизации человеческого потенциала, его эффективного использования в целях экономического и социального развития.

В этой связи региональным властям следует четко определить границы их влияния на общество и происходящие в нем процессы. Частично подобные границы определяются объективными факторами, связанными с формальными полномочиями и реальными возможностями власти, частично — идеологическими предпочтениями. В рамках идеологии нового государственного менеджмента государство не должно само выполнять все стоящие перед ним задачи, но обязано обеспечить выполнение этих задач. Речь идет о новом

разделении ответственности между государством, бизнесом и гражданским обществом; государство как заведомо менее эффективный институт оставляет себе лишь те функции, которые не могут быть реализованы в рамках частной инициативы.

Успешность реализации инноваций в сфере развития человеческого потенциала зависит не только от воли руководства края, но и от способностей и желания среднего и нижнего управленческого звена достигать поставленных перед ними задач. Однако нынешняя управленческая структура до конца «не пропиталась» идеями нового государственного менеджмента. Многие служащие в силу формировавшейся годами организационной культуры с трудом воспринимают рыночные правила и принципы, не готовы брать на себя ответственность за принимаемые решения, пытаются за новыми формулировками скрыть старые подходы к управлению. Все это способствует распространению и развитию имитационных практик, формирует негативный административный фон, запугивает управленческие решения и снижает в целом эффективность управления.

Для улучшения управления человеческим потенциалом в Пермском крае необходимо:

- создать условия для «выращивания» новой генерации управленцев, изменить систему обучения будущих государственных и муниципальных служащих, выстроить многоуровневую систему подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации современных управленцев;
- более четко определить подходы к увязке показателей результативности с материальным поощрением руководителей и сотрудников органов исполнительной власти.



# Глава 7

## ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

### 7.1. РЕАЛИЗАЦИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

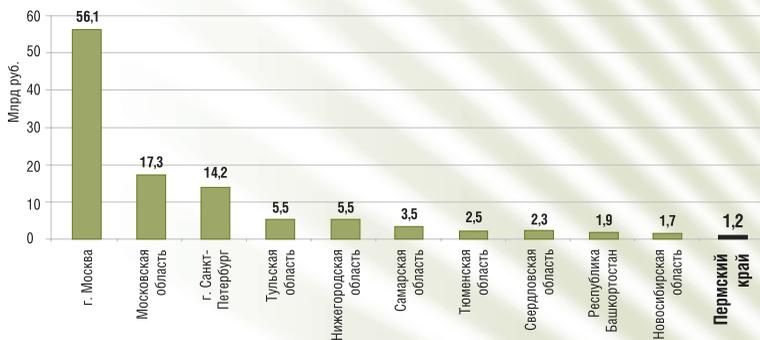
Данные об инновационной деятельности, направленной на создание новых или усовершенствованных продуктов и внедрение технологических процессов (технологические инновации), находят отражение в официальной статистике. Согласно статистическим показателям выпуска товаров и услуг, разрабатываемых в рамках такого направления экономической деятельности, как «Научные исследования и разработки», в 2008 году Пермский край занимал 17-е место среди регионов Российской Федерации.

Он значительно уступал по величине данного показателя не только Москве и Санкт-Петербургу, но также Нижегородской, Самарской, Свердловской областям, Республике Башкортостан и другим регионам (*диаг. 7.1*).

Объем доходов, получаемых от различных видов деятельности, связанных с использованием вычислительной техники, в Пермском крае также невелик. По данному показателю край занимает 7-е место, почти в 40 раз уступая лидеру — Москве (*диаг. 7.2*).

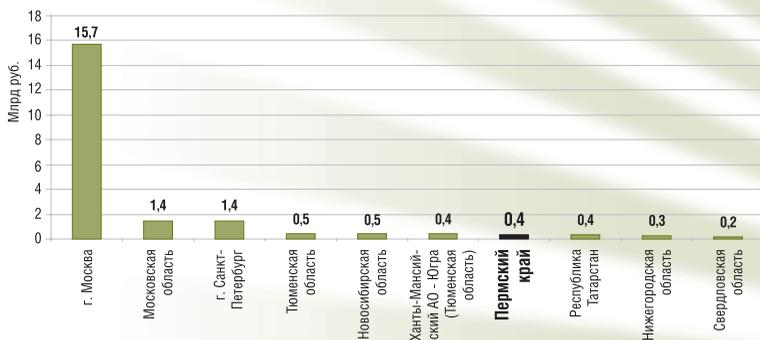
..... Диаграмма 7.1

**Выпуск товаров и услуг по виду экономической деятельности  
«Научные исследования и разработки» в 2008 г.**



..... Диаграмма 7.2

**Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники  
и информационных технологий в Пермском крае в 2008 г.**

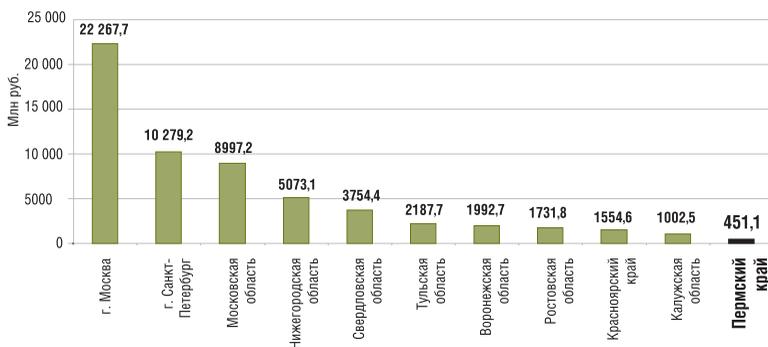


Бляшка  
в виде головы медведя.  
IX–X вв. н. э.,  
бронза, литье.  
Пермская губ., д. Михалева,  
Верхнее Прикамье

Бляшка полуовальная,  
односторонняя, на лицевой  
стороне — изображение  
головы медведя в  
жертвенной позе. Отмечены  
глаза и уши, ниже морды  
имеется полуовальный  
выступ, в центре — насечка  
в виде косоугольного  
креста. По краю бляшка украшена  
мелкой насечкой. В верхней  
части два маленьких  
круглых отверстия  
для крепления.



..... Диаграмма 73  
**Оборот организаций по научным исследованиям и разработкам в Пермском крае в 2008 г.**



Еще одним показателем, характеризующим инновационную деятельность в регионе, является оборот организаций по научным исследованиям и разработкам, который в Пермском крае является незначительным: регион занимает 19-е место, уступая как лидерам инновационного развития — Москве и Санкт-Петербургу, так и другим регионам (диаг. 73).

Все сказанное свидетельствует о том, что в крае объем деятельности, связанной с внедрением технологических инноваций, является недостаточным по сравнению с объемом подобной деятельности в других регионах. Промышленный характер экономики края определяет специфику инновационного развития региона: его основой должна стать инновационная деятельность в промышленности, т. е. производство конкурентоспособной на внешнем и внутреннем рынке продукции — продукции с высокой добавленной стоимостью.

Несколько лет перед последним кризисом в Пермском крае наблюдалась положительная динамика инновационной активности промышленных предприятий: увеличивалось количество инновационно активных предприятий, рос объем финансирования инноваций.

Подавляющее большинство инновационно активных предприятий края (более 92%) относится к обрабатывающим производствам. Наибольший удельный вес предприятий, использующих новые технологии, в общем числе осуществляющих производство пред-

приятий отмечается в следующих видах экономической деятельности:

- производство машин и оборудования — 13,1%;
- производство пищевых продуктов — 12,3%;
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды — 9,6%;
- химическое, металлургическое производство и производство электрооборудования — 8,8%;
- целлюлозно-бумажное производство — 7,9%.

К инновационно активным производствам в Пермском крае относятся ОАО «Протон-ПМ», ОАО «Авиадвигатель», производящие ракетные и авиационные двигатели; Пермская научно-производственная приборостроительная компания (ПНППК), осуществляющая производство навигационных систем; ОАО «Морион», ОАО «Такт», осуществляющие производство микропроцессорных приборов и устройств. Инновационно активными являются также компании и предприятия металлургической промышленности (ОАО «Ависма», входящая в состав бизнес-группы «ВСМПО «Ависма»), машиностроения (ОАО «Мотовилихинские заводы»), ОАО «Пермский научно-исследовательский технологический институт»), химической промышленности (ФГУП «НИИ полимерных материалов», ОАО «НИИ композиционных материалов», ОАО «Мегафракс»), фармацевтики (НПО «Биомед», ЗАО «Медисорб»).

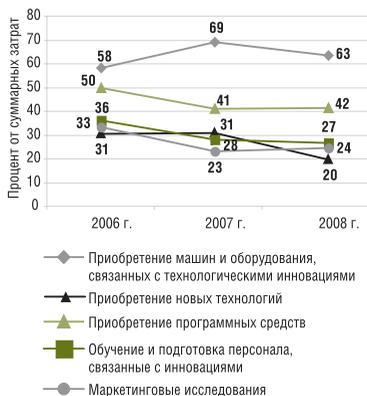
При положительных тенденциях инновационной деятельности в крае ее результаты пока недостаточны. Так, в 2009 году различные виды инновационной деятельности осуществляли 26% крупных и средних промышленных предприятий, что ниже среднероссийского показателя, который равен 29%, и значительно ниже аналогичного показателя стран ЕС, который составляет 47%<sup>1</sup>.

В Пермском крае среди общих затрат промышленных предприятий на технологические инновации (табл. 7.1) доминируют затраты на приобретение машин и оборудования — 35,5% общих инновационных затрат в среднем за 2006–2008 год. При этом не получают должного развития такие виды деятельности, как «Обучение и подготовка персонала, связанного с инновациями» и «Маркетинговые исследования» — в среднем 0,7–0,8% общих инновационных затрат.

Еще одна негативная тенденция, которая характерна не только для Пермского края, но и для России в целом, — затухание инновационной активности практически по всем видам инновационной деятельности (диаг. 7.4) в 2008 го-

..... Диаграмма 7.4

**Динамика структуры затрат на технологические инновации промышленных предприятий по видам инновационной деятельности в Пермском крае в 2006–2008 годах**



ду в связи с экономическим кризисом.

За последние три года также изменилась структура инновационной продукции Пермского края (диаг. 7.5): доля принципиально новой или вновь

..... Таблица 7.1

**Структура затрат на технологические инновации промышленных предприятий по видам инновационной деятельности в Пермском крае, %\***

Виды инноваций	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Всего	100	100	100
в том числе:			
• исследование и разработка новых продуктов, методов их производства, новых производственных процессов	6,3	10,0	5,0
• приобретение машин и оборудования, связанных с технологическими инновациями	32,4	41,8	32,2
• приобретение новых технологий	1,0	1,9	1,5
• приобретение программных средств	14,3	6,9	11,2
• производственное проектирование, другие виды подготовки производства для выпуска новых продуктов	6,5	17,6	29,0
• обучение и подготовка персонала, связанного с инновациями	0,5	1,1	0,6
• маркетинговые исследования	0,8	1,4	0,1
• прочие затраты на технологические инновации	38,2	19,3	20,4

\* Сост. по источн.: «Анализ деятельности Министерства промышленности, инноваций и науки за 2008 год. План работы и целевые показатели на 2009 год. — Пермь, 2009. — С. 45.

<sup>1</sup> Концепция стратегии социально-экономического развития края на период до 2010 года — на портале www.perm.ru.



внедренной продукции сократилась по сравнению с 2006 годом в 11 раз и составила в 2008-м всего лишь 8%.

Таким образом, несмотря на то что в развитии отдельных видов инновационной деятельности Пермского края имеются положительные тенденции, в целом инновационная активность промышленных предприятий и ее экономические результаты остаются довольно низкими. Не происходит явно выраженного роста ни в ресурсных составляющих инновационной деятельности промышленных предприятий, ни в результатах их деятельности; сохраняется высокий удельный вес продукции с низкой долей добавленной стоимости и низкий удельный вес инновационной продукции в общем объеме производства Пермского края.

Перспективные идеи в сфере инноваций в большинстве своем недостаточно проработаны, предприятия и изобретатели не имеют реалистичных бизнес-планов. Трудности инновационного развития крупного бизнеса связаны также с тем, что в его современной структуре не предусмотрено значительного количества интересных рабочих мест для молодых специалистов, ориентированных на развитие инновационной экономики.

Тем не менее, ведущую роль в развитии инновационной деятельности в регионе должны играть именно пред-

..... Диаграмма 7.5

### Структура объема по видам инновационной продукции в Пермском крае в 2006–2008 годах\*



\* Сост. по источн.: «Анализ деятельности Министерства промышленности, инноваций и науки за 2008 год. План работы и целевые показатели на 2009 год. — Пермь, 2009. — С. 44.

приятия крупного и среднего бизнеса, поскольку ими производится 90% ВРП края. Наиболее крупными из них являются «ЛУКОЙЛ-Пермнефтеоргсинтез», «ЛУКОЙЛ-Пермь», «Уралкалий», «Сильвинит», «Газпром трансгаз Чайковский», «ТГК-9». Одним из условий сохранения для этих компаний доли на рынках и их конкурентных преимуществ является внедрение технологических инноваций. Но несмотря на некоторые позитивные сдвиги в инновационной деятельности, пока не происходит значимых качественных изменений, которые способствовали бы структурной перестройке экономики региона.

## 7.2. ПЕРСПЕКТИВЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Рассмотренные выше проблемы инновационной деятельности в Пермском крае, а также внешние угрозы, возникшие в результате экономического кризиса, ставят перед регионом непростые задачи, связанные с повышением удельного веса инновационной продукции в общем объеме выпускаемой продукции, развитием экспорта технологий, внедрением технологических инноваций в производство.

В связи с этим в долгосрочной перспективе инновационная деятельность в крае будет связана с развитием кластеров новой экономики и созданием благоприятных условий для этого развития

(вставки 7.2, 7.3). В настоящее время в регионе уже есть определенные успехи в формировании кластеров. Именно при их создании применяются технологии, которые относятся к инновационным, и, следовательно, формирование данных кластеров оказывает влияние на развитие региональной инновационной системы в целом. В Пермском крае идет процесс формирования кластеров здравоохранения, образования, управления, транспортно-логистического.

Для активизации инновационной деятельности в регионе разработана программа инновационного развития края (рис. 7.2). Законодательным Собра-



**ВСТАВКА 7.2. КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД** .....

Применение кластерного подхода позволит перейти на качественно новый уровень инновационного развития региона, поскольку речь идет о создании новой формы организации труда и накопления ресурсов на территории. Кластеры как институциональная форма могут стать связующим элементом, увязывающим в одно целое инновационную деятельность в регионе.

Одним из инновационных проектов, реализуемых в Пермском крае, является внедрение конкурентной модели в здравоохранении, осуществляемое через реализацию трансформационных процессов как способа перехода к качественно новому состоянию организации отрасли (рис. 7.1).



Рис. 7.1. Соотношение трансформационных процессов и систематизированной проблематики в здравоохранении Пермского края

**ВСТАВКА 7.3. УНИВЕРСИТЕТСКО-ШКОЛЬНЫЙ КЛАСТЕР ПЕРМСКОГО КРАЯ** .....

Совместный образовательный проект Министерства образования Пермского края и ГУ–ВШЭ — Пермь по созданию Университетско-школьного кластера осуществляется с октября 2009 года. Проект реализуется как поисковый эксперимент, направленный на повышение эффективности деятельности образовательных учреждений Пермского края в компетентностно ориентированном формате и реализуемый при интеллектуальном спонсорстве университета.

Цель проекта — создание условий для совершенствования предметной компетентности учителей посредством их участия в деятельности предметных кафедр. Системное общение преподавателей кафедр — тьюторов и учителей-предметников осуществляется посредством специально разработанного веб-проекта, ставшего пространством для интерактивного общения. Здесь каждый учитель получает ответы на профессиональные вопросы, взаимодействуя со своим тьютором в индивидуальном режиме, комфортном для обеих сторон.



Тьюторы создают уникальные возможности для работы с учебно-методическими материалами, систематизированными на сайте в соответствии с предметными интересами каждого учителя. Учебно-методический портфель Кластера в настоящее время включает более 160 материалов разного типа:

- статьи ученых, активно исследующих образовательное пространство современности;
- лекции и методические разработки преподавателей университетов;
- пакеты практикоориентированных заданий для учителей и учащихся;
- лучшие образцы цифровых образовательных ресурсов и другие материалы, востребованные учителями.

На форуме сайта ведется активное обсуждение наиболее актуальных вопросов, возникающих в процессе развития Кластера.

#### **Проект «Школа общественного лидера»**

С ноября 2009 года в рамках деятельности Университетско-школьного кластера Пермского края стартовал сетевой образовательный проект «Школа общественного лидера» (ШОЛ).

Цель проекта — предоставление возможности учащимся 8–11-х классов образовательных учреждений Кластера развивать ключевые надпредметные образовательные компетенции (социокультурные, коммуникативные, управленческие).

В ШОЛ организованы мастерские Лидеров, где созданы комфортные условия, позволяющие школьникам разрабатывать и реализовывать индивидуальные и командные образовательные проекты, имеющие практикоориентированную социальную и гражданскую направленность.

Участие в мастерской предполагает как самостоятельную работу Лидера, команды, так и консультационную поддержку со стороны руководителя ШОЛ. Виртуальное взаимодействие участников осуществляется на форуме ШОЛ Университетско-школьного кластера Пермского края.

нием края в 2008 году приняты законы Пермского края: «О науке и научно-технической политике в Пермском крае» и «Об инновационной деятельности в Пермском крае», которые 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 крае планируется ряд мероприятий, направленных на формирование и реализацию 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, целью которых 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», целью которого является увеличение инновационного предложения, ориентированного на коммерческое применение, формирование «потока проектов»;
- формирование программы «посевного» финансирования инновационных проектов в виде системы грантов для создания малых инновационных предприятий;
- 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



## ПРОГРАММЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

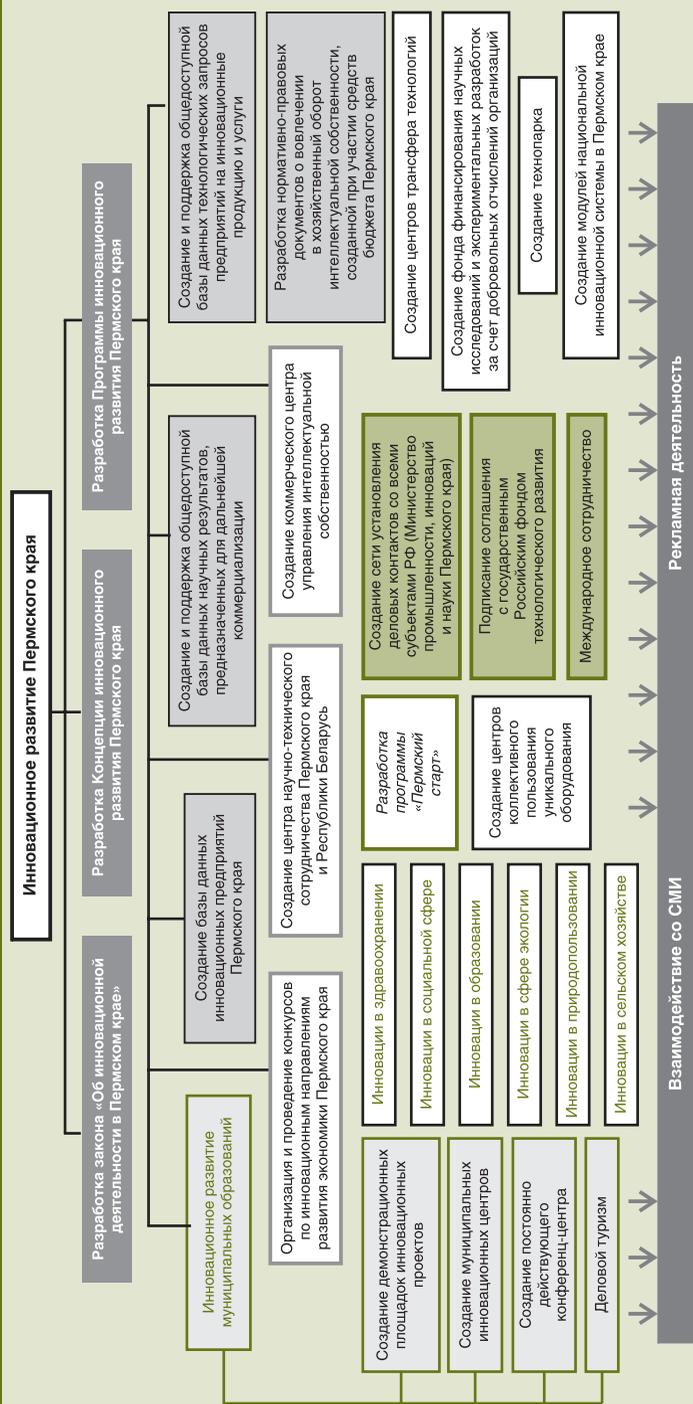


Рис. 7.2. Программа инновационного развития Пермского края



и непрерывно занимающейся инновационным развитием края на различных уровнях (вставка 7.4).

Человеческий потенциал — один из важнейших факторов инновационного развития. Поэтому ключевым моментом является способность территории «производить» тип людей с повышенной способностью создавать новое и удерживать их, поскольку особенностью таких людей является мобильность и повышенная требовательность к условиям жизни. В Пермском крае сделаны первые шаги в этом направлении, и долгосрочное инновационное развитие региона будет определяться той основой, которая формируется в настоящее время.

Принятие инновационной модели развития в Пермском крае порождает ситуацию, в которой основная доля добавленной стоимости достается центрам с

высокой концентрацией человеческого потенциала. При этом остальные территории автоматически превращаются в сырьевую технологическую периферию, фактически — в «центры затрат», несущие риски. Это порождает диспропорции в территориальном развитии и в конечном итоге — территориальное неравенство. Учитывая общероссийскую тенденцию гипертрофированного развития крупных центров, что характерно и для Пермского края, следует понимать, что под воздействием факторов инновационного развития территориальные диспропорции будут усиливаться. Это может привести к снижению качества человеческого капитала на периферии и возрастанию социальной напряженности. На решение данной проблемы, несомненно, должно быть обращено пристальное внимание со стороны региональной власти.

#### ВСТАВКА 7.4. МЕРЫ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ КРАЯ ПО РАЗВИТИЮ ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА .....

Для развития инновационных процессов, совершенствования инновационной инфраструктуры создана Ассоциация научных и инновационных предприятий Пермского края; для выявления актуальных технологических задач промышленных предприятий, подбора соответствующих разработчиков планируется создание «Регионального центра инноваций и трансфера технологий».

Кроме того, планируется создание Центра коллективного пользования уникальным научным, экспериментальным и технологическим оборудованием в форме некоммерческого партнерства на базе Пермского государственного технического университета.

Реализация всего вышесказанного будет способствовать формированию новых «точек роста» экономики региона, развитию научно-технологической базы территориально-производственных кластеров за счет разработки и внедрения инновационных технологий.

Планируется обеспечение поддержки фундаментальных научных исследований на условиях софинансирования с Российским фондом фундаментальных научных исследований и Российским фондом гуманитарных научных исследований.

Формирование положительного имиджа региональной науки посредством организации проведения открытых конкурсов среди аспирантов, докторантов, соискателей ученых степеней академических институтов Уральского отделения Российской академии наук, вузов на получение именных стипендий Пермского края, а также посредством организации проведения ежегодного конкурса на соискание премий Пермского края в области науки.

Государственная поддержка научных мероприятий по приоритетным направлениям развития науки в Пермском крае через поддержку публикаций результатов научных исследований пермских ученых, тиражирование и распространение научных знаний в обществе; поддержку инновационных проектов, реализуемых в формате конкурсов НИОКР по приоритетным направлениям развития науки и технологий в Пермском крае; через привлечение федерального софинансирования российской корпорации «РоснаноТех» для реализации инновационных проектов Пермского края в области нанотехнологий.

Законодательное обеспечение реализации государственной политики в сфере инновационной деятельности через разработку и принятие нормативных правовых актов, регулирующих отношения между субъектами инновационной деятельности.



Редактор С. Н. Бобылев  
Соредакторы Н. В. Зубаревич  
П. И. Блусь  
В. Г. Былинкина  
Художественные редакторы Н. В. Панкратов  
Г. А. Шаньшурова  
Корректор Н. Н. Семукова



Представительство Программы развития ООН  
и Российской Федерации  
125008, г. Москва, Ливаньевской пер., 6  
Тел. +7 (495) 787-21-00  
Факс +7 (495) 787-21-01  
<http://www.undp.ru>  
e-mail: [office@undp.ru](mailto:office@undp.ru)



Департамент развития человеческого потенциала  
Администрация Представительства Пермского края  
614000, г. Пермь, ул. Ленина, 51  
Тел. +7 (342) 217-74-47  
Факс +7 (342) 217-72-81  
<http://humans.permkrai.ru/>  
e-mail: [vg@hrkna.permkrai.ru](mailto:vg@hrkna.permkrai.ru)